



YASA SENDİKAL HAKLAR ÜÇLÜSÜ GREV HAKKI UZLAŞMA ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI
GÜVENCE YETKİ SENDİKAL HAKLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI
TARAFLAR ILO 87 KGHK SENDİKA DAYANIŞMA AİDATI

DAYANIŞMA AİDATI

HAKEM HEYETİ İŞYERİ İLO 98 TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AİHS UÇÖ HAK MASA UZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG
HAKEM HEYETİ İŞYERİ İLO 98 TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AİHS UÇÖ HAK MASA UZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG
HAKEM HEYETİ İŞYERİ İLO 98 TEMSİLCİSİ EMEK KAZANIM HAKEM KURULU 4688 AİHS UÇÖ HAK MASA UZLAŞMAZLIK SİYASET ADALET SOSYAL DİYALOG

HAK VE ÖZGÜRLÜKLER GERİLİMİNDE TOPLU SÖZLEŞMEDEN YARARLANMA VE DAYANIŞMA AİDATI

Araştırma Raporu / Şubat 2024



MEMUR-SEN
AKADEMİ

HAK VE ÖZGÜRLÜKLER GERİLİMİNDE
**TOPLU SÖZLEŞMEDEN
YARARLANMA VE
DAYANIŞMA AİDATI**

Dr. Ahmet Selim KADIOĞLU



Memur-Sen Akademi: 18

Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan

Ali YALÇIN

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Ramazan ÇAKIRCI

Yayın Kurulu

Mahmut Faruk DOĞAN

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Soner Can TUFANOĞLU

Ali YILDIZ

Hamza ÖKSÜZ

Ahmet GÖK

Hazırlık

Memur-Sen Akademi

Koordinatör

Av. Serdar Bülent YILMAZ

Yazar

Dr. Ahmet Selim KADIOĞLU

Grafik Tasarım

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

Yönetim Merkezi

Zübeyde Hanım Mah. Sebze Bahçeleri Cad. No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	5
TAKDİM	7
ÖNSÖZ	9
YÖNETİCİ ÖZETİ	13
GİRİŞ	19
 BİRİNCİ BÖLÜM	
DAYANIŞMA AİDATI ve HUKUKİ ZEMİNİ	23
I. DAYANIŞMA AİDATI ve HUKUKİ ZEMİNİ	23
A. Dayanışma Aidatının Yasal Zemini	23
B. Eşitlik İlkesi Açısından Dayanışma Aidatı	26
C. Sendikal Hak ve Özgürlükler Açısından Dayanışma Aidatı	30
1. Ulusal ve Uluslararası Mevzuatta Sendikal Hak ve Özgürlükler	31
2. Bireysel ve Kolektif Sendika Özgürlükleri	34
3. Bireysel ve Kolektif Sendika Özgürlükleri Bağlamında Dayanışma Aidatı	38
 İKİNCİ BÖLÜM	
TOPLU SÖZLEŞMENİN KİŞİ YÖNÜNDEN KAPSAMI BAĞLAMINDA DAYANIŞMA AİDATI	41
II. TOPLU SÖZLEŞMENİN KİŞİ YÖNÜNDEN KAPSAMI BAĞLAMINDA DAYANIŞMA AİDATI	41
A. Toplu Sözleşmede “Taraf” Sıfatı ve Sözleşmeden Yararlanma	41
B. Toplu Sözleşmeden Yararlanma Bakımından Dayanışma Aidatı	44
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
4688 SAYILI KANUN BAKIMINDAN DAYANIŞMA AİDATININ UYGULANABİLİRLİĞİ	49
III. 4688 SAYILI KANUN BAKIMINDAN DAYANIŞMA AİDATININ UYGULANABİLİRLİĞİ	49

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SOSYAL DENGİ SÖZLEŞMELERİ ve DAYANIŞMA AİDATI 53

IV. SOSYAL DENGİ SÖZLEŞMELERİ ve DAYANIŞMA AİDATI 53

A. Sosyal Denge Sözleşmesi 53

B. Sosyal Denge Sözleşmelerinde Dayanışma Aidatı 58

SONUÇ 63

KAYNAKÇA 69

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BEM-BİR-SEN	: Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
ILO	: Uluslararası Çalışma Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜM-BEL-SEN	: Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

Takdim

Ali YALÇIN
Memur-Sen
Genel Başkanı

Kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerinin korunup geliştirilmesinde kamu görevlileri sendikalarının vazgeçilmez işlevlere sahip olduğu kuşkusuzdur. Nitekim sendikal örgütlenme imkanı olmayan bir kamusal çalışma hayatında kamu görevlileri kamu işvereni karşısında dezavantajlı konumda kalmaktadır. Kamu görevlileri sendikalarının olduğu bir çalışma hayatında ise sorunların tespiti ve çözümü sendikalar sayesinde etkili ve barışçıl şekillerde gerçekleştirilmekte, daha güçlü bir kamu görevlisi profili ortaya çıkmaktadır.

Kamu görevlilerinin hak ve menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesi için mücadele veren kamu görevlileri sendikaları mevzuatı düzenlenirken maalesef işçi sendikacılığındaki birçok iyi uygulama mevzuat dışında tutulmuştur. Rekabetçi bir sendikal hareketin gelişmesi ve yetkinin ödüllendirilmesi için gerekli olan dayanışma aidatı da bu iyi uygulamalardan biridir.

Yetkiyi almak için ter döken, toplu sözleşme masasında emek sarf eden yetkili sendika / konfederasyon üyesi olmanın sendikal maddada bir avantajının olmaması, alınan her haktan herkesin eşit yararlanması adil bir sendikal düzlemin oluşması için engeldir.

Yetkili sendika üyesi olmayan kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanmak için dayanışma aidatı ödemesi emeğin değerinin korunması ve yetkili olmanın gerektirdiği itibarın verilmesi açısından elzemdir.

Dr. Ahmet Selim Kadioğlu tarafından hazırlanan “**Hak ve Özgürlükler Geriliminde Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı**” raporuyla kamu görevlileri sendikacılığında dayanışma aidatının gerekliliği, karşılaştırmalı hukuk verileri ve doktrinde ileri sürülen görüşler ışığında ifade edilmektedir. Rapor, bu alandaki tereddütleri giderecek kapsamlı bir bakış açısını ortaya koymakta ve alanyazına önemli bir katkıda bulunmuş olmaktadır.

Kamu görevlilerinin toplu sözleşmeden yararlanması için dayanışma aidatı uygulamasını öneren bu çalışmamızın emek ve alın terinin değerini koruyacak, yetki-

ye itibar kazandıracak bir uygulamanın hayata geçmesine değerli bir katkıda bulunacağına inanıyor ve hayırlara vesile olmasını diliyorum. Bu çalışmanın yapılmasında irade ortaya koyan Memur-Sen Yönetim Kurulumuza, raporu kaleme alan Sayın Dr. Ahmet Selim Kadioğlu'na, bu çalışmanın da bir parçası olduğu rapor setimizi organize eden Memur-Sen Akademi ekibimize ve emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

Önsöz

Ali YILDIZ
Memur-Sen
Genel Başkan
Yardımcısı

Memur-Sen olarak, çalışma hayatının, insan yaşamına yaraşır bir standarda kavuşması için örgütlü gücümüzle mücadele ediyoruz. Bu noktada çok yönlü çalışmalar yapıyor, kongre, sempozyum, panel, şura ve çalıştaylar yanında raporlar, odak analizler, saha araştırmalarıyla da yaptığımız çalışmalara nitelik ve akademik bir kimlik kazandırıyoruz.

Bu bağlamda üzerinde en çok durduğumuz konulardan birisi kuşkusuz sendikal faaliyet alanımızı belirleyen temel olgu olan 4688 sayılı Kanun'un sorunlu ve eksik taraflarının giderilmesidir.

Daha etkili, sorun çözme kapasitesi daha yüksek, daha adil bir toplu pazarlık sistemi sunan, yetkiye itibar kazandıran ve rekabetçi bir sendikal zemini güçlendiren bir Kanun için çalışmalarımızı kararlılıkla ve her geçen gün büyüterek sürdürüyoruz.

4688 sayılı Kanun'a dair itiraz ve önerilerimizi çeşitli vesilelerle kamuoyu ve ilgililerle paylaştık, paylaşıyoruz. Bu bağlamda çabalarımızı bir adım ileri taşıyarak, 7. Dönem Toplu Sözleşme'de 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun sosyal paydaşlarla çalışılmasına dair bir hükmün yer almasını ve bu konuda en somut adımın atılmasını sağlamış olduk.

Bu noktada Kanun'da kapsamlı bir değişikliği öneren Memur-Sen olarak sadece şikayet etmeyen, itiraz ettiği her konuda çözümü de araştırıp ortaya koyan bir anlayışla hareket ediyoruz. Bunun sonucu olarak da yapılacak değişikliklere rehber niteliğinde olan, alanında uzman kişilerle çalışarak hazırladığımız akademik nitelikli bir analiz setini ilgili ve yetkili herkesin istifadesine kazandırdık.

"Hak ve Özgürlükler Geriliminde Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı" başlıklı raporumuzda yetkiye itibar kazandıracak, emeğin hakkını verecek, rekabeti anlamlı hale getirecek bir uygulama olarak dayanışma aidatı konusu ele alınarak, dayanışma aidatının kamu görevlileri sendikaları açısından önünü açacak tespit ve öneri seti üretilmiş oldu.

Dr. Ahmet Selim Kadioğlu tarafından hazırlanan elinizdeki çalışmayla kamu görevlileri sendikal mevzuatının dayanışma aidatı yönünden sorunlu alanları işaretlenerek ILO normları, diğer uluslararası mevzuat ve yargı kararları bağlamında karşılaştırmalı çalışma ortaya konuldu.

Memur-Sen olarak, başta Genel Başkanımız ve Yönetim Kurulumuza, analizi hazırlayan Sayın Dr. Ahmet Selim Kadioğlu'na, Memur-Sen Akademi ekibimize ve bu çalışmanın ortaya çıkmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, çalışmamızın güçlü memur güçlü Türkiye hedefinde önemli bir katkı sunacağına inançla hayırlara vesile olmasını diliyoruz.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yönetici Özeti

Sendikal hak ve özgürlükler bireysel sendika özgürlüğü ve kolektif sendika özgürlüğü olmak üzere iki kısımdan oluşur. Bireysel sendika özgürlükleri; çalışanların özgür iradeleriyle sendika kurma, kurulmuş bir sendikaya üye olma, üyesi olduğu sendikanın organlarına girme ve faaliyetlerine katılma, hiçbir ya da herhangi bir sendikaya üye olmama, üye olduğu sendikadan çekilme gibi haklardan teşekkül eder.

Kolektif sendika özgürlüğü ise temelde sendikaların var olabilmelerini ve varlıklarını devam ettirmelerini, çalışanları serbestçe üye yapabilmelerini, sendikal faaliyet ve eylemlerini bağımsız biçimde yerine getirebilmelerini hedeflemektedir. Aslında sendikal hak ve özgürlüklerin iki veçhesini temsil eden bireysel ve kolektif sendika özgürlüklerinin her biri diğerini destekler ve biri var olmadan diğeri de var olamaz. Bu itibarla sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin olarak devlet erklerince yapılacak her türlü değerlendirmede bu iki veçhenin birlikte göz önüne alınması hayati önem taşımaktadır.

Dayanışma aidatı da esasen bu iki veçhenin bir arada gözetilmesinin sonucu ortaya çıkmış bir kurumdur. Zira toplu sözleşmeler sendikalar tarafından imzalandığı, sendikaların ise doğal olarak hukuken sadece üyelerini temsil edebildiği

düşünüldüğünde sendikanın imzaladığı bir sözleşmenin, o sendikanın üyesi olmayanları kapsayamayacağı açıktır. Bu nedenle toplu sözleşmeden öncelikle ve ayrı bir işleme gerek kalmaksızın toplu sözleşmeye taraf sendika üyeleri yararlanacaklardır. Ancak bu durumda çalışanların istedikleri sendikaya üye olma veya olmama ya da sendika üyeliğinden serbestçe çekilme şeklindeki bireysel sendika özgürlükleri ihlal edilmiş olacaktır. Öyleyse sözleşmeye taraf sendika üyesi olmayan çalışanlar da toplu sözleşmeden faydalanmalıdırlar.

Fakat bu defa hiçbir külfete girmeksizin, taraf sendika üyeleri gibi sözleşmeden yararlanmak söz konusu olacak ki, bu halde nimet-külfet dengesinin dikkate alınmamasından dolayı adalet ilkesi ihlal edilmiş olacaktır. Kaldı ki burada söz konusu olan sadece üyelik aidatından ibaret olan maddi bir külfet değildir. Örneğin ülkemizde yadsınamaz bir gerçeklik olarak varlığını sürdüren siyasi veya ideolojik kamplaşmalar ne yazık ki çalışanların sendika üyeliklerine göre etiketlenmesine hala neden olmaktadır. Dolayısıyla bu meselede sosyal bir külfetin de bahis konusu olduğu unutulmamalıdır. Diğer yandan daha önemli olan husus ise sendikaların varlıklarını güçlü biçimde devam ettirmeleri üye yapabilmelerine hatta sendikalaşma oranı bağ-

lamında üye sayılarını artırmalarına bağlıdır. Bu nedenle üye olmayı teşvik edici mekanizmaların bulunması nihayetinde çalışma özgürlüğü için de gereklidir. İşte dayanışma aidatı kurumu, bir yandan bireysel sendika özgürlüklerini korurken diğer yandan kolektif sendika özgürlüğünü teminat altına almaktadır.

Bu önemli işlevleri nedeniyle toplu sözleşmenin ilk olarak yasalaşmasından itibaren günümüze kadar dayanışma aidatı kurumu Türk sendika hukukunda var olagelen müesseselerden biri olmuştur. Öyle ki, 1980 İhtilalini takip eden ara dönemde dahi yasal zeminini muhafaza etmiştir. Halihazırdaki mevcut durum itibarıyla işçi sendikacılığı açısından 6356 sayılı Kanun'un 39 uncu maddesiyle somut norm düzenlemesi içerisinde yer alan dayanışma aidatı, memur sendikacılığını düzenleyen 4688 sayılı Kanun'da somut norm düzenlemesi biçiminde yer almamaktadır.

Bununla birlikte dayanışma aidatı kurumu memur sendikacılığında 1990'lı yılların başından beri yerel yönetimlerde imzalanmaya devam eden sosyal denge sözleşmelerinde fiilen varlığını sürdürmektedir. Sosyal denge sözleşmelerinde ise dayanışma aidatı işçi sendikacılığı uygulamalarındaki gibi yer almaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin 2014 tarihinde verdiği bir kararla da dayanışma aidatı sosyal denge sözleşmeleri bakımından hukuki dayanağına kavuştu.

Anayasa Mahkemesi kararında, sözleş-

meye taraf sendikanın üyesi olmayan memurun, taraf sendika üyesinin ödediği üyelik aidatından fazla tutarda dayanışma aidatı ödemesi hukuka uygun bulunmuştur. Ancak Danıştay, üyelik ödentisinin iki katına kadar dayanışma aidatı alınmasının ayrımcılık kapsamına girdiği düşüncesindedir. Bununla birlikte Danıştay'ın kararları da kamu sendikacılığında dayanışma aidatının olmamasına değil, taraf sendikaya üye olanlarla üye olmayanlar arasında farklılığın bulunmaması gerektiğine yöneliktir.

Konuya ilişkin bir başka husus ise 4688 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında kanun koyucu tarafından ayırım yasağı dışında tutulan toplu sözleşme ikramiyesi uygulamasıdır. Toplu sözleşme ikramiyesi, bilindiği üzere sendika üyesi olan kamu görevlilerine devlet tarafından verilen, sendika üyeliğini teşvik etmek amacıyla yürürlüğe konulmuş, esasen kolektif sendika özgürlüğünü de koruyucu bir uygulamadır. Ancak toplu sözleşme ikramiyesinin, eski çağlardan kalma iptidai bir aritmetik eşitlik anlayışının uzantısı olacak biçimde bütün sendikaların üyelerine verilmesi nedeniyle bu uygulamanın sendikacılığa zarar veren boyutları ortaya çıkmıştır.

Şöyle ki, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın verilerine göre Türkiye'de halihazırda 250 civarında kamu görevlileri sendikası ve 15 konfederasyon bulunmakta olup bunların sayıları her geçen gün artmaktadır. Bu sendikaların bir kısmının 4688 sayılı Kanun'un 4

üçüncü maddesinde yer alan “Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz” hükmüne aykırı olarak kurulması bir yana, böylesine fazla sayıda sendikanın var olması, kamu görevlileri sendikacılığının özellikle kamu işvereni karşısında ve toplu sözleşme masasında gücü ve etkisinin zayıflamasına yol açmaktadır. Bu nedenlerle 2022 yılında yapılan yasa değişikliğiyle toplu sözleşme ikramiyesinin, sendikalaşma oranı yüzde 2’yi geçen sendikaların üyelerine daha fazla tutarda verilmesi sağlanmıştır.

Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından bu düzenlemenin iptaline karar verilmiştir. Bu itibarla sadece toplu sözleşme ikramiyesinden değil işçi sendikacılığında olduğu gibi toplu sözleşmeden yararlanmaya dönük yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kamu görevlileri sendikacılığında en başından beri eksik bırakılan dayanışma aidatı kurumunun hayata geçirilmesini artık zorunlu kılmaktadır.

Bunun için öncelikle, yargı makamlarınca kolektif sendika özgürlüğünü ihlal etmede ve kamu görevlileri sendikacılığını bilhassa toplu sözleşme açısından anlamsızlaştırmada araç olarak kullanılan, 4688 sayılı Kanun’un 28 inci maddesinin ikinci fıkrası kaldırılmalıdır. Kanun’un ayrımcılık yasağını düzenleyen 18 inci maddesinin üçüncü fıkrası konuya ilişkin olarak sendikal hak ve özgürlükleri koruma noktasında yeterlidir.

Somut norm düzenlemesi kapsamında ise hizmet koluna ilişkin toplu sözleşme-

yi imzalayan sendikanın üyesi olmayan ve/veya üyesi olduğu sendika, kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı olmayan, fakat toplu sözleşmelerden faydalanmak isteyen kamu görevlilerinin dayanışma aidatı ödemelerine dair açık yasa hükmü getirilmelidir. Bu kapsamda ilk olarak Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesine, toplu sözleşmeyi imzalayan sendika ve konfederasyonu ifade etmek üzere “taraf sendika”, “taraf konfederasyon” gibi tanımlar eklenmelidir. Böylece mutlak olarak herhangi bir sendikaya üye olanlar ve olmayanlar şeklinde değil, toplu sözleşmeye taraf sendika üyesi olanlar ve olmayanlar şeklinde bir ayrımın Kanun’da yer alması sağlanmalıdır.

İkinci olarak, 6356 sayılı Kanun’da yer alan hükümlere benzer biçimde “toplu sözleşmeden yararlanma” gibi bir başlıkla ayrı bir madde düzenlenmelidir. Dayanışma aidatının tutarı, kamu görevlisinin bunu ödeme talebinin şekli, usulü ve benzeri konularda ülkemizde işçi sendikacılığında on yıllardır devam eden uygulamalar aynen kabul edilebilir. Bununla birlikte toplu sözleşme uygulamasında bilindiği üzere on bir hizmet kolunda imzalanan toplu sözleşmeler dışında kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme de imzalandığından dolayı kamu görevlileri iki toplu sözleşmeden faydalanmaktadır. Diğer yandan hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendika, kamu görevlilerinin

geneline yönelik toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı sendika olmayabilir. Bu hususlar göz önüne alındığında, hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendikaya üye olmayıp da bu toplu sözleşmeden yararlanmak isteyen kamu görevlilerinin aylıklarından dayanışma aidatı kesilmesine, şayet kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeden de yararlanmak istiyorsa ödeyeceği dayanışma aidatının ya da sayıla belirlenecek bir kısmının, kurumları veya üye oldukları sendikaları tarafından konfederasyona gönderilmesine yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Sonuç olarak dayanışma aidatı, sendika hukukunda adalet ilkesi ile temel hak ve özgürlüklerin tam manasıyla var olmasını temin eden mekanizmalardan biri olarak

değerlendirilmelidir. Nitekim Türk sendika hukukunda da en başından itibaren toplu sözleşmeden yararlanma konusu esas olarak sözleşmeye taraf sendikanın üyeliği temelinde ele alınmış, sendikal hak ve özgürlüklere hanel gelmemesi amacıyla toplu sözleşmeden yararlanmada dayanışma aidatı kabul edilmiştir. İşçi sendikacılığı bakımından somut norm düzenlemesi altında bulunan dayanışma aidatının, kamu görevlileri sendikacılığında da geçerli olmamasına dair herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bilakis gerek ilgili mevzuatın dolaylı ve doğrudan göndermeleri gerekse bunu destekleyen mahkeme kararları memur sendikacılığı için de dayanışma aidatının uygulanabilirliğini, hatta uygulanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

Giriş

Giriş

Hukukun özellikle sosyolojik inceleme-
sinde, onun işlevlerinden söz edilir. Bu
kapsamda ayrı ayrı özgürlüğü ve eşitliği
sağlaması hukukun öne çıkan işlevlerin-
dendir.¹ Hukuk, bu işlevlerini norm ve
kurum olarak ortaya koyduğu belli araç-
larla yerine getirir. Toplumun bütününde
veya belirli sosyal statüler içinde özgür-
lüğün ve eşitliğin sağlanması sürecinde
meydana çıkabilecek gerilimleri giderme
veya ikilemleri dengeleme görevleri de
sözünü ettiğimiz araçlarla yerine getirilir.

Toplu sözleşme uygulamasında yetkili
sendika üyesi olmayan çalışanlardan alı-
nan dayanışma aidatı da bu araçlardan
biri olarak değerlendirilebilir. Aşağıda
ayrıntılı olarak açıklamaya çalışacağımız
dayanışma aidatı kurumunun varlık ne-
deni gerçekten de bir taraftan sendikal
hak ve özgürlüklerin kendi aralarında di-
ğer taraftan sendikal hak ve özgürlükler
ile eşitlik ve ayrımcılık kavramları arasın-
da ortaya çıkan veya çıkabilecek gerilim-
leri gidermek ve ilişkileri dengelemektir.
Bu itibarla hukukumuzda dayanışma ai-
datı hukuki düzenleme ve koruma altına
alınmış bulunmaktadır.

Dayanışma aidatına ilişkin gerek yüksek
yargı kararlarına gerekse doktrine bakıl-
dığında, dayanışma aidatının hukuken
var olma gerekçesi ifade edilirken ge-

nellikle çalışanların sendikal özgürlüğün-
ü teminat altına aldığı gibi çalışanlar
arasında eşitliği de sağladığına vurgu
yapıldığı görülmektedir. Ayrıca çalışanla-
rın sendikalara üye olmasını teşvik edici
özelliğiyle en temel insan haklarından
olan çalışma özgürlüğünün vazgeçilmez
kurucu unsuru niteliğindeki sendikaların
varlığını destekleyip koruduğuna işa-
ret edilmektedir. Dolayısıyla dayanışma
aidatı kurumu sendikal özgürlüğün ve
eşitliğin korunmasına yardımcı olurken
çalışma özgürlüğünü de desteklemek-
tedir.

Türk hukukunda 6356 sayılı Sendika-
lar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nda
ayrıntılı olarak düzenlenen dayanışma
aidatı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sen-
dikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda
somut norm düzenlemesi şeklinde yer
almamaktadır. Ancak hemen belirtelim
ki, dayanışma aidatını kamu görevlile-
ri sendikacılığı bakımından yasaklayıcı
bir hüküm de 4688 sayılı Kanun'a açık
veya zımni biçimde konulmamıştır. Ay-
rıca yeri gelmişken ifade edilmelidir ki,
4688 sayılı Kanun her ne kadar kamu
görevlilerine ilişkin sendikalaşma ve
toplu sözleşme haklarını getiriyor veya
düzenliyor gibi görünse de, devletin me-
mur sendikacılığına yönelik çekinceli ve

1 Vecdi ARAL, (2021), Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 24-25.

ihtiyatlı tavrının sonucu olarak,² esasen bu hakların genel itibariyle sakat doğmasına sebep olan ve kadük halde yaşama-ya devam etmesini temin eden bir yasa olarak bilhassa kamu görevlileri sendikaları ve kamu görevlileri tarafından eleştirilmektedir. İçerisine konulan mekanizmalar yoluyla Kanun, tenkit edilen hususlardaki sorunlarını ve sıkıntılarını taşımaya devam etmektedir.

4688 sayılı Kanun'un özellikle toplu sözleşmeye ilişkin maddelerinde yer alan, sözleşmede taraf sıfatı, sözleşme görüşmelerinin yürütülme usulü, sözleşmenin imzalanma yetkisi ve özellikle konumuz açısından önemli olan sözleşmeden yararlanmada ayrımcılık gibi pek çok mekanizmayla kamu görevlileri sendikacılığı çeyrek yüzyıla yaklaşan deneyim ve birikimine rağmen yasal mevzuat itibariyle hala uluslararası standartların uzağında-dır. Bundan daha vahimi ise ülkemizde işçi sendikacılığının oluşturduğu ulusal standartlara bile kanuni düzenlemeler açısından ulaşabilmiş değildir. Keza işveren vekilliğine benzer niteliği ve kurum politikasını tek başına belirleme yetkisi olmadığı halde yönetici pozisyonundakiler ile "hassas" kadroda olduğu ileri sürülen kamu görevlilerinin sendika üyesi olmamaları sağlanarak sendika üyeliğinin çekinilecek bir sıfat olduğu hissettirmektedir. Bu ve benzeri mekanizmalarla sendikalaşma gizli biçimde engellenmek istenirken aynı zamanda sendikaların da

görece "zayıf" durumlarını sürdürmeleri istenmektedir.

Yürütme bürokrasisinin genel olarak menfi nitelikli tutumunu paylaştan yargı kurumlarında da eksik değerlendirmeler nedeniyle ve özellikle hatalı eşitlik ve özgürlük yorumlamalarıyla kamu görevlileri sendikacılığında dayanışma aidatı kurumuna yönelik olumsuz görüşler ifade edilmektedir. Hatta Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin olumlu görüşünün diğer yargı mercilerinde her zaman dikkate alınmadığı görülmektedir. Bununla birlikte dayanışma aidatının sendikal açıdan özgürlük ve eşitlik sağlayıcı işlevlerinin vurgulandığı karar ve görüşlerin de yargı dünyasında var olduğu belirtilmelidir.

Netice itibariyle doktrinde toplu sözleşmenin kişi yönünden kapsamı ve toplu sözleşmeden yararlanma başlığı altında incelenen dayanışma aidatının, kamu görevlileri sendikacılığı bakımından varlığı ve ehemmiyeti ile kamu görevlilerine yönelik toplu sözleşmelerde uygulanma imkanı, yürütme ve yargı organlarında daha ziyade özgürlük ve eşitlik sorunları bağlamında değerlendirilmekte olup hukuki ve yasal zemini bu çerçevede ele alınmaktadır. Bundan dolayı çalışmamızda konunun bu açıdan da incelenmesine önem verilmiştir.

2 Adnan MAHİROĞULLARI, (2011) "1965'ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları", Sosyal Siyaset Konferansları, Sayı: 60, s. 64, 85.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

BİRİNCİ BÖLÜM

Dayanışma Aidatı ve
Hukuki Zemini

I. Dayanışma Aidatı ve Hukuki Zemini

A. Dayanışma Aidatının Yasal Zemini

Dayanışma aidatı; sendika ile işveren arasında akdedilen toplu sözleşmeden, sözleşmenin tarafı olan sendikaya üye olmadığı halde yararlanmak isteyen çalışanların taraf sendikaya ödedikleri aidat olarak tarif edilebilir. Bu tanımda geçen ve çalışmamız açısından açıklanması gereken iki husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki toplu sözleşmeden yararlanma ve sözleşmeye taraf olma konusu, diğeri ise toplu sözleşmenin bizzat kendisidir. İlk konuyu aşağıda bir ana başlık altında inceleyeceğimiz için burada sadece ikincisine değinmek uygun olacaktır.

Kanuni düzenleme itibariyle tarihsel olarak baktığımızda, ulusal hukukumuzda toplu sözleşme kavramının ilk olarak 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nda yer alan "umumi mukavele" tabiriyle girmiş olduğunu görüyoruz. Bu kanunun iş hukukuna ilişkin bazı hususları düzenleyen "Hizmet Akdi" başlıklı onuncu babında toplu sözleşme şöyle düzenlenmiştir:

"III: Umumi Mukavele:

1 - Nasıl Yapılacağı

Madde 316 - İş sahibi kimselerin veya cemiyyetlerinin, işçilerle veya cemiyyet-

leriyle yaptıkları mukavelede hizmete mütaallik hükümler vazolunabilir.

Bu umumi mukavele, tahriri olmadıkça muteber değildir.

Alakadarlar bu mukavenenin müddetinde ittifak edemezlerse, bir sene mürrurundan sonra altı aylık müddet için yapılacak bir ihbar ile, her zaman mukaveleyi feshedebilirler.

2 - Hükümleri

Madde 317 - Umumi bir mukavele ile bağlı bulunan iş sahipleriyle işçiler arasında yapılacak hususi hizmet akitlerinin, umumi mukaveleye muhalif hükümleri batıldır.

Bu batıl hükümlerin yerine, umumi mukavele hükümleri kaim olur."

Bilindiği gibi iş veya sendika hukukuna dair özel bir kanun olmamasına ve doğal olarak ayrıntılı hükümler içermemesine rağmen Borçlar Kanunu'nda yer alan bu hükümler, Türk toplu sözleşme tarihinin ilk somut norm düzenlemesi olması nedeniyle önem taşımaktadır. Nitekim toplu sözleşmeyi ilk olarak ayrıntılı biçimde düzenleyen 15.07.1963 tarih ve 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nda toplu sözleşmeyi düzenleyen hükümlerle beraber Borçlar

Kanunu'nda yer alan umumi mukavele hükümlerinin mülga olup olmadığı tartışılmıştır. Hatta 275 sayılı Kanun hazırlanırken Borçlar Kanunu'nun 316 ve 317 inci maddelerinin kaldırılması planlanmışken sonradan vazgeçilmiştir.³ Buradan anlaşıldığı üzere, yaklaşık kırk yıllık uygulama sürecinde Borçlar Kanunu'nun mezkur maddeleri sendika hukuku kapsamında toplu sözleşme hükümleri olarak telakki edilmiş, toplu sözleşmeye ilişkin müstakil bir kanunun hazırlanma aşamasında ise konuyu düzenlediği düşünülen mevcut normların hukuk sistemi bakımından kaldırılması icap ettiği kanaati oluşmuştur. Mezkur maddelerin kaldırmaması nedeniyle bu kanaatin çoğunluk tarafından paylaşılmadığı anlaşıyorsa da bu durum, Borçlar Kanunu'ndaki umumi mukaveleyi düzenleyen 316 ve 317 nci maddelerin Türk hukuk sisteminde çalışanlara toplu sözleşme yapabilmeleri imkanını kanunen veren hükümler olarak varsayıldığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

Borçlar Kanunu'ndaki umumi mukavele hükümlerinden sonra toplu sözleşmeye dair ikinci yasal düzenleme sendika hukukuna ilişkin özel kanunla, 26.02.1947 tarih ve 6542 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20.02.1947 tarih ve 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Kanunda konuya ilişkin hüküm şöyledir:

"Madde 4: İşçi ve işveren sendikaları tüzeliği olarak genel hükümlere göre haiz oldukları yetkilerden başka aşağıda yazılı teşebbüs ve faaliyetlerde bulunabilirler:

A) Üyeleri adına genel sözleşmeler akdetmek;"

Görüldüğü üzere her iki kanunda da toplu sözleşme yer almakla birlikte, toplu sözleşme yapılmasına ilişkin ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır. Toplu sözleşmenin ayrıntılı şekilde düzenlenmesi 1961 Anayasası ile birlikte mümkün olmuştur. 1961 Anayasasının 47'nci maddesiyle toplu sözleşme yapma hakkının tanınmış olmasından sonra 24.07.1963 tarih ve 11462 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 275 sayılı Kanun toplu sözleşmeyi ve dayanışma aidatını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Kanunun 7 nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla dayanışma aidatı düzenlemesi ilk olarak ulusal mevzuatımıza girmiş oldu:

"Bu madde gereğince yapılan bir toplu iş sözleşmesinde taraf işçi teşekkülünün mensubu olmayıp o toplu iş sözleşmesinin uygulandığı iş yerlerinde çalışan işçilerin, bu toplu iş sözleşmesinden faydalanabilmeleri taraf işçi teşekkülüne, bu işçi teşekkülünce tesbit edilecek bir dayanışma aidatını her ay ödemelerine bağlıdır. Bu dayanışma aidatının nasıl ödeneceği, taraf işçi teşekkülünce tesbit olunur. Bu aidat, aynı iş yerinde çalışan ve toplu iş sözleşmesinde taraf işçi teşekkülüne mensup aynı kategori ve

3 Mustafa AKSU, (2011) "Borçlar Kanununun 316 ve 317'inci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan Umumi Mukavelelerin Yürürlük Sorunu", Journal of Istanbul University Law Faculty, c. 58, s.1-2,

vasıftaki işçilerin ödedikleri sendika üyelik aidatının üçte ikisini aşamaz. Dayanışma aidatı ile ilgili olarak, mevzuat ve toplu iş sözleşmesinde sendika üyelik aidatı hakkında konulmuş olan hükümler uygulanır.”

Böylece Türk sendika hukukuna girmiş olan dayanışma aidatı kurumu Türkiye’de sendikacılığın oldukça aktif yıllarını yaşadığı 275 sayılı Kanun döneminde uygulamada benimsenmiştir. Öyle ki, 12 Eylül 1980 askeri darbesinin hemen ardından 27.12.1980 tarih ve 17203 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2364 sayılı Süresi Sona Eren Toplu İş Sözleşmelerinin Sosyal Zorunluluk Hallerinde Yeniden Yürürlüğe Konulması Hakkında Kanun’un 3 üncü maddesiyle dayanışma aidatı, olağanüstü bir dönem olmasına rağmen yine yasal zeminini korumuştur:

“Madde 3. — Bu Kanun uyarınca yeniden yürürlüğe konulan toplu iş sözleşmesinden taraf işçi teşekkülünün üyesi olmayan işçilerin yararlanmasi, 275 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin 3 numaralı bendi hükmüne tabidir. Bu hükmün uygulanmasında yetkisi kesinleşmiş yeni bir sendika yok ise, yürürlüğe konulmaya esas alınan sözleşmenin tarafı olan sendika, yetkisi kesinleşmiş yeni bir sendika varsa, bu sendika yürürlüğe konulan toplu iş sözleşmesinin tarafı sayılır.”

Diğer yandan bilindiği gibi 1961 Anayasası’nın 46 ncı maddesiyle memurlara da sendika kurma hakkı tanınmıştı. Buna ilişkin olarak da 08.06.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu 17.06.1965 tarih ve 12025 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmişti. Ancak 1971 yılına kadar yürürlükte bu kanunda memur sendikalarının, Kanun’un 13 üncü maddesinin (h) bendinde geçen “Üyeleri adına toplu sigorta sözleşmeleri yapmak” dışında kamu işvereniyle herhangi bir toplu sözleşme yapma yetkisine sahip olmadıklarını yeri gelmişken belirtelim.

1982 Anayasası döneminin başlangıcıyla birlikte 275 sayılı Kanun’un yerine 7.5.1983 tarih ve 18040 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 05.05.1983 tarihli ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu’nda ve yine bu kanunun yerine çıkarılan 18.10.2012 tarih ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu’nda dayanışma aidatı yasal zeminine sahip olmaya devam etmiştir. Böylece sendika hak ve özgürlüğünün anayasal nitelik kazanmasından itibaren dayanışma aidatı, Türk iş ve sendika hukukunun değişmeyen kurumlarından biri olmuştur.

Dayanışma aidatı düzenlemesi esasen hukukumuza İsviçre hukukundan alınmıştır. Zaten dayanışma aidatı kurumu İsviçre’deki toplu iş hukuku sisteminden ortaya çıkmıştır. Kapalı işyeri (closed shop) uygulaması kapsamında İsviçre’de 19. yüzyılın sonlarından itibaren “zorunlu sendika” konusu tartışılmaya başlanmıştır. Kapalı işyeri uygulaması, bir işyerinde tüm çalışanların sendika üyesi olmak zorunda olması, daha açığı, sendikasız veya yetkili sendikaya üye olmayan çalışanın bulunmaması anlamına gelmektedir. An-

cak bireysel sendika özgürlüğüne aykırı görülen bu uygulamanın önce İsviçre Federal Anayasası'na alınması talebi reddedilmiş, daha sonra da İsviçre Federal Mahkemesi tarafından bu uygulamanın hukuka aykırı olduğu ifade edilmiştir. Konuya ilişkin hukuki tartışma yargıda ve doktrinde yıllar boyu sürerken, uygulama ise kendi çözümünü kendisi bulmuştu. Uygulamada haklı olarak, toplu sözleşmeden zahmetsizce yararlanmak adalet ve eşitlik anlayışına aykırı kabul ediliyordu. Bundan mütevellit sendikaya üye olmadığı ve üyelik aidatı ödemediği halde sözleşmeden faydalanan işçiler “bedavacı / free rider / Trittbrettfahrer” olarak anılmak suretiyle eleştiriliyordu. Böylece uygulamada sözleşmeye bağlılık (fidélité au contrat) ve dayanışma aidatı (contribution de solidarité) kavramları ortaya çıkarak sendikaya zorunlu üye olma ile külfetsizce toplu sözleşmeden yararlanma arasındaki açmazın giderilmesi sağlandı. Buna göre toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyelerinin sendikaya aidat ödeyerek sözleşmeye bağlı olmaları gibi, sendikaya üye olmayan çalışanların da sendikaya dayanışma aidatı ödeyerek toplu sözleşmeye bağlı olmaları hukuken temin edilmiş oldu. Uygulamada yerleşen dayanışma aidatı kurumu, 1956 yılında yapılan değişiklikle İsviçre Borçlar Kanunu'na (m. 322 bis/1;

1971 sonrasında m. 356 b/1) da alınmak suretiyle somut norm düzenlemesi kapsamına alınmış oldu.⁴

Alman hukuk sisteminde ise dayanışma aidatını düzenleyen veya yasaklayan somut bir hüküm bulunmamakla birlikte İsviçre hukukundakine benzer uygulamalara genel itibariyle karşı çıkılmadığı, hatta bu tür uygulamaların desteklendiği görülmektedir. Toplu sözleşmeye taraf olan sendikanın üyesi olmadığı halde sözleşmeden yararlanmak isteyen çalışanın, sendika üyelik aidatını geçmeyen tutarda bir dayanışma aidatı ödemesinin sendikal hak ve özgürlüklere aykırı olmadığı, bu nedenle toplu sözleşmelere dayanışma aidatına dair hükümlerin konabileceği genellikle kabul edilmektedir. İngiltere'de de sendikaların prensip olarak sadece üyelerini temsil edebildiği kabul edilir. Sendika üyesi olmayanların özellikle toplu sözleşme uygulamasında sözleşmeyi akdeden sendika tarafından temsil edilip edilemeyecekleri tartışmalıdır.⁵

B. Eşitlik İlkesi Açısından Dayanışma Aidatı

Eşitlik, hiç şüphesiz soyut niteliğiyle düşünce tarihinin en kadim konularından

4 Turhan ESENER & Ender DEMİR, (2019), Toplu İş Hukuku -Toplu İş Sözleşmesi-, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s. 66-67; M.Polat SOYER, (2022), “Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler”, Çalışma ve Toplum, 1(72), s. 95-96.

5 Aziz Can TUNCAY & Burcu SAVAŞ KUTSAL, (2019), Toplu İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, s. 310-311.

birdir.⁶ Ancak günümüzde insan haklarının düşünsel boyutlarından biri olarak⁷ bu niteliğiyle eskimiş ve eskiyecek bir kavram da değildir. Bununla birlikte Fransız Devrimi'nin "Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik" şeklindeki üçlü sloganının biri de olan eşitlik, evrensel vatandaşlık anlayışının çağdaş siyasal ideolojilerin ana unsuru olması bakımından, temelde modern bir değer olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸

Bu çerçevede olmak üzere eşitlik ilkesi ilk olarak 18. yüzyıl sonlarında Kuzey Amerika koloni devletleri hak bildirilerinde "*Bütün insanlar doğuştan eşittirler*" şeklinde somut norm halinde yer almaya başlamıştır. 26 Ağustos 1789 tarihinde ilan edilen Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nde ise eşitlik ilkesi, hem Kuzey Amerika kolonilerindeki gibi felsefi bir genel değer olarak hem de özel anlamıyla hukuki eşitlik olarak yer almıştır. Buna göre Bildiri'nin birinci maddesinin ilk cümlesi şöyledir: "*İnsanlar, haklar bakımından özgür ve eşit doğar ve yaşarlar.*" Bildiri'nin altıncı maddesinde ise daha özel olarak hukuki eşitliğe dair şu hüküm yer almaktadır: "*Bütün yurttaşlar yasalar önünde eşit olduğu için yeteneklerine uygun olarak ve özellikler ile yetenekleri konusunda ayırım görmeden, her türlü rütbe, mevkii ve göreve de eşit olarak getirilirler.*"

İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nin ilanını müteakiben kabul edilen 1793 tarihli Fransız Anayasası'nda da insanların yasa önünde eşit olduğu hüküm altına alınmak suretiyle eşitlik somut ve uygulanabilir bir ilke olarak yer almış, daha sonra tüm dünyada ve ülkemizde Anayasa metinlerine girmiştir.⁹

Dolayısıyla modern bir değer olarak eşitlik, günümüzde kanun önünde eşitlik veya hukuki eşitlik şeklinde anlaşılmakta ve uygulanmaktadır. Bu doğrultuda yasal düzenlemelerde ve uygulamalarda eşitliğe aykırı veya eşitsizliğe yol açabilecek hüküm, karar ve işlemlere yer verilmemesi yasama, yargı ve yürütme erklerinin temel görevlerinden biri haline gelmiştir. Nitekim, konumuz açısından bakıldığında da, doktrinde ve yargı kararlarında dayanışma aidatına ilişkin tartışmaların önemli ölçüde eşitlik ve özgürlükler üzerinden yapıldığı görülmektedir.

Diğer taraftan bir hak ve sorumluluk doğurucu işlem olarak sözleşmelerin, sözleşme sonucu hak sahibi olacak veya yükümlülük altına girecek kişilerin bizzat kendilerince veya yetkili temsilcilerince akdedilmesi gerekliliği tartışmasızdır. Nihayetinde bir sözleşme olan toplu sözleşmelerin de bu gerekliliğe uygun biçimde akdedilmesi gerekir. Bu nedenle

6 Burçin AYDOĞDU, (2023) "Aristotelesçi Eşitlik Kavramı ve Arka Planı", Hukuk Kuramı, C. 8, S. 1, s. 32-34.

7 Anıl ÇEÇEN, (1995), İnsan Hakları, Gündoğan Yayınları, Ankara, s.47.

8 Bryan Turner, (1997), Eşitlik, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, s.20.

9 Zafer GÖREN, (2016), "Genel Eşitlik İlkesi (Common Principle of Equality)", Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 22 Sayı: 3, s. 3280.

toplu sözleşmelerin tarafı olarak sendikaların sadece üyeleri adına sözleşmeyi imzalayabileceği açıktır. Böyle bir durumda ise sendika üyesi olmayan çalışanlar için iki durum söz konusu olacaktır. Birincisi; zorla sendika üyesi olacaklar ki, bu durum sendikaya üye olma veya olmama özgürlüğünü ihlal edecektir. İkincisi; sendikaya üye olmadan ve hiçbir külfet altına girmeden toplu sözleşmeden yararlanacaklar ki, bu durum ise sendika üyesi olanların aleyhine olarak eşitliğe aykırı olacaktır.

İşte bu gerilimi gidermek için üçüncü bir durum oluşturacak olan dayanışma aidatı kurumu ihdas edilmiştir. Buna göre toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan çalışanların, toplu sözleşmeden dayanışma aidatı ödeyerek yararlanmaları sağlanarak, bir taraftan bireysel sendika özgürlükleri ihlal edilmemiş olacak diğer taraftan da sendika üyesi olanlar aleyhine eşitsizliğe yol açılmamış ve kolektif sendika özgürlüğü de ihlal edilmemiş olacaktır.¹⁰

Dolayısıyla dayanışma aidatının eşitlik ilkesine aykırı olması şöyle dursun, bilakis onu koruduğu söylenmelidir. Nitekim -aşağıda ayrıntılı şekilde açıklanacağı üzere- yerel yönetimlerde imzalanan sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak açılan davalarda gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekse Danıştay'ın dayanışma aidatını temelde eşitliğe aykırı kabul etmediği görülmektedir. Sözleş-

meyi imzalayan sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden, yetkili sendika üyelerinin ödediklerinden fazla tutarda dayanışma aidatı alınmasını dahi Anayasa Mahkemesi hukuka uygun görmektedir.

Danıştay ise üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı toplu sözleşme dönemlerinde imzalanan yerel yönetim hizmetleri hizmet koluna yönelik toplu sözleşmelerindeki, ilgili kurumlarda sosyal denge sözleşmesini imzalayan sendikaya üye olan kamu görevlileri ile üye olmayan kamu görevlileri arasında farklı tutarda dayanışma aidatı alınmasını öngören hükümleri, 4688 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasındaki ayırmacılık yasağına girdiği gerekçesiyle iptal etmiştir. Ancak burada, Danıştay'ın da dayanışma aidatını mutlak olarak eşitliğe aykırı görmediği, sadece yetkili sendika üyesi olanlarla olmayanlar arasında ayırım yapılmasını eşitliğe aykırı gördüğü özellikle vurgulanmalıdır.

Konuya ilişkin bir başka husus ise yukarıda zikrettiğimiz 4688 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında kanun koyucu tarafından ayırım yasağı dışında tutulan toplu sözleşme ikramiyesi uygulamasıdır. Toplu sözleşme ikramiyesi, bilindiği üzere sendika üyesi olan kamu görevlilerine devlet tarafından verilen, sendika üyeliğini teşvik etmek amacıyla yürürlüğe konulmuş, esasen kolektif sendika özgürlüğünü de koruyucu bir

10 Fevzi ŞAHLANAN, (2020), Toplu İş Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s.444-445.

uygulamadır. Ancak toplu sözleşme ikramiyesinin, eski çağlardan kalma iptidai bir aritmetik eşitlik anlayışının uzantısı olacak biçimde bütün sendikaların üyelerine verilmesi nedeniyle bu uygulamanın sendikacılığa zarar veren bir boyutu ortaya çıkmıştır.

Şöyle ki, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın verilerine göre Türkiye'de halihazırda 250 civarında kamu görevlileri sendikası ve 15 konfederasyon bulunmakta olup bunların sayıları her geçen gün artmaktadır. Bu sendikaların bir kısmının 4688 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde yer alan *"Meslek veya işyeri esasına göre sendika kurulamaz"* hükmüne aykırı olarak kurulması bir yana, böylesine fazla sayıda sendikanın var olması, kamu görevlileri sendikacılığının özellikle kamu işvereni karşısında ve toplu sözleşme masasında gücü ve etkisinin zayıflamasına yol açmaktadır.

Kamu görevlileri sendikacılığı açısından taşıdığı sakıncalar nedeniyle toplu sözleşme ikramiyesine ilişkin olarak, statü hukuku çerçevesinde ve 6356 sayılı Kanun'un "Yetki" başlıklı 41 inci maddesinden mülhemen Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşme'nin İkinci Kısımının 23 üncü maddesine şöyle hüküm konulmuştu:

"375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 4 üncü maddesinde yer alan "üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine" ibaresi, "kamu görevlisi sendikasının kurulu olduğu

hizmet kolundaki sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az %1'inden fazla sendika üyesi kaydeden sendikalara üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine" şeklinde, "kırkbeş Türk Lirası" ibaresi "2119 gösterge rakamının memur aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak tutarda" şeklinde uygulanır."

Toplu sözleşme ikramiyesinin bu şekilde oluşturulan yasal statüler çerçevesinde uygulanması, kamu görevlileri sendikacılığının gelişim ve etkinliği için gerekli olduğu gibi kanun koyucunun amacına ve günümüz eşitlik anlayışına da daha uygun olduğu açıktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi pek çok kararında eşitlik ilkesinin bu çerçevede anlaşılması gerektiğini ifade etmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi'nin E. 2013/116, K. 2014/135 sayı ve 11.9.2014 tarihli kararında şöyle denmektedir:

"Öte yandan, Anayasa'nın 10 uncu maddesinde öngörülen eşitlik ilkesi, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden ayrı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kural-

ları gerekli kılabilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz.”

Buna rağmen bu hükmün iptaline yönelik açılan davada Danıştay tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Bunun üzerine konu, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4 üncü maddesinde yapılan değişikliklerle benzer biçimde olmak üzere şöyle düzenlenmiştir:

“25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümleri uyarınca kamu görevlileri sendikalarına üye olup, aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte 750 gösterge rakamının memur aylık kat sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda toplu sözleşme desteği yapılır.

Kamu görevlileri sendikasının kurulu olduğu hizmet kolunda sendika üyesi olabilecek toplam kamu görevlisi sayısının en az yüzde ikisini sendika üyesi kaydeden kamu görevlileri sendikalarına üye olup aylık veya ücretinden üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerine ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında aylık veya ücretleri ile birlikte toplu sözleşmeyle belirlenen tutarda toplu sözleşme ikramiyesi ödenir.”

Ancak bu düzenlemeye ilişkin olarak da norm denetimi yapılmak üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuştur. Bu çalış-

mayı yazdığımız sırada Anayasa Mahkemesi tarafından, maddede geçen “yüzde ikisini” ibaresinin iptaline karar verilmiştir. Henüz gerekçe yayımlanmadığı için tam bir değerlendirme yapılamayacak olsa da, bu şekilde yapılan bir düzenlemenin eşitlik ilkesine ve sendikal haklara aykırı olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı söylenmelidir. Bununla birlikte gerek Danıştay'ın gerekse Anayasa Mahkemesi'nin kararları, sadece toplu sözleşme ikramiyesinden değil işçi sendikacılığında olduğu gibi toplu sözleşmeden yararlanmaya dönük yasal düzenlemelerin yapılmasını ve kamu görevlileri sendikacılığında en başından beri eksik bırakılan dayanışma aidatı kurumunun hayata geçirilmesini artık zorunlu kılmaktadır.

C. Sendikal Hak ve Özgürlükler Açısından Dayanışma Aidatı

1. Ulusal ve Uluslararası Mevzuatta Sendikal Hak ve Özgürlükler

Sendikal hak ve özgürlükler ikinci kuşak haklar olarak anılan ekonomik ve sosyal nitelikli temel insan haklarının en önemlilerinden biridir. Özellikle Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan modern demokratik ulus devletlerde kapitalist ekonomik sistemin de etkisiyle emeğin gücü ve etkisi toplumsal yaşamın tümünde gittikçe artmıştır. Böylece üretimin sermaye ve hammadde ile birlikte üçlü sacayağından biri olan emeğin iş-

veren karşısında organize hareket etme zorunluluğunun ortaya çıkması nedeniyle sendikal hak ve özgürlükler ikinci kuşak haklar demetinin belki de en önemlisi haline gelmiştir.¹¹

Bu itibarla günümüzde temel bir insan hakkı olarak tüm uluslararası belgelerde ve birçok anayasada sendika hak ve özgürlükleri yer almaktadır¹². Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda da sendika hakkı "Temel Haklar ve Ödevler" başlıklı İkinci Kısımın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmiştir:

"C. Sendika kurma hakkı

Madde 51- (Değişik: 3/10/2001-4709/20 md.)

Çalışanlar ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten serbestçe çekilme haklarına sahiptir. Hiç kimse bir sendikaya üye olmaya ya da üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

Sendika kurma hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebebiyle ve kanunla sınırlanabilir.

Sendika kurma hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

(Mülga dördüncü fıkra: 7/5/2010-5982/5 md.)

İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırları gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamaz."

Bu maddeden hemen sonra gelen ve yine sendika hakkıyla doğrudan ilgili olan Sendikal Faaliyet başlıklı 52 nci madde anayasanın ilk halinde yer almakta iken, sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin kısıtlamalar getirmesi gerekçesiyle 1995 yılında kaldırılmıştır. Hem bu maddenin kaldırılması hem de 51 inci maddede yapılan değişiklikler ülkemizde sendika hak ve özgürlüğünün gelişim ve evrimine dair önemli ipuçları ve analizler sunduğu için bu sürece kısaca değinmek yararlı olacaktır.

51 inci maddenin 2001 yılındaki değişiklikten önceki hali şöyledi:

"Madde 51. - İşçiler ve işverenler, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve

11 Mesut AYDIN, (2016), "1982 Anayasasında Sendika Kurma Hakkı ve Sınırlanması", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 3 (2), s.61-62.

12 TUNCAY & KUTSAL, (2019), s.29.

geliştirmek için önceden izin almaksızın sendikalar ve üst kuruluşlar kurma hakkına sahiptirler.

Sendikalar veya üst kuruluşlarını kurabilmek için kanunun gösterdiği bilgi ve belgelerin, kanunda belirtilen yetkili merci verilmesi yeterlidir. Bu bilgi ve belgelerin kanuna aykırılığının tespiti halinde yetkili merci, sendika veya üst kuruluşun faaliyetinin durdurulması veya kapatılması için mahkemeye başvurur.

Sendikalara üye olmak ve üyelikten ayrılmak serbesttir.

Hiç kimse sendikaya üye olmaya, üye kalmaya, üyelikten ayrılmaya zorlanamaz.

İşçiler ve işverenler aynı zamanda birden fazla sendikaya üye olamazlar.

Herhangi bir iş yerinde çalışabilmek, işçi sendikasına üye olmak veya olmamak şartına bağlanamaz.

İşçi sendika ve üst kuruluşlarında yönetici olabilmek için, en az on yıl bilfiil işçi olarak çalışmış olma şartı aranır.

Sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri, Anayasada belirlenen Cumhuriyetin niteliklerine ve demokratik esaslara aykırı olamaz.”

3.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklere baktığımızda, sendikal hak ve özgürlüklerin kullanılmasını sınırlandıran hükümlerin kaldırıldığını veya değiştirildiğini görüyoruz. Konumuz ve memur sendikacılığı açısından belki

de en mühim değişiklik, maddenin ilk halinde yer alan “işçiler” ibaresi yerine “çalışanlar” ibaresinin konulmasıdır. Aynı şekilde beşinci fıkrayla işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin sendikal haklarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Böylece sendikal hakların sadece işçilere tanınmasını öngören ve bu şekliyle sendika hakkını vermekten ziyade kısıtlayan madde hükmü, devlet memurlarının da işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olmasını sağlamıştır.

Ayrıca 2010 yılında “Aynı zamanda ve aynı işkolunda birden fazla sendikaya üye olunamaz.” şeklindeki dördüncü fıkra hükmü Uluslararası Çalışma Teşkilatının (ILO) Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 sayılı Sözleşmesine aykırı bulunması nedeniyle, söz konusu aykırılığın giderilmesi için yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer yandan yukarıda belirttiğimiz gibi Sendikal Faaliyet başlıklı 52 nci madde 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Kaldırılan madde şöyleydi:

“D. Sendikal faaliyet

Madde 52. — Sendikalar, 13 üncü maddede sayılan genel sınırlamalara aykırı hareket edemeyecekleri gibi; siyasî amaç güdemezler, siyasî faaliyette bulunamazlar, siyasî partilerden destek göremezler ve onlara destek olamazlar; derneklerle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve

vakıflarla bu amaçlarla ortak hareket edemezler.

İşyerinde sendikal faaliyette bulunma, o işyerinde çalışmamayı haklı göstermez.

Sendikalar üzerindeki Devletin idarî ve malî denetimi ile gelir ve giderleri, üye aidatının sendikaya ödenme şekli kanunla düzenlenir.

Sendikalar gelirlerini amaçları dışında kullanamazlar; tüm gelirlerini Devlet bankalarında muhafaza ederler.”

Görüldüğü üzere bu madde, sendikal hak ve özgürlüklere büyük kısıtlama ve sınırlamalar getirmekteydi. Maddenin kaldırılmasıyla özellikle kolektif sendika özgürlüğü önündeki engeller önemli ölçüde azaltılmış oldu.

Böylece Türkiye’de sendika hak ve özgürlüklerinin anayasal düzlemde gelişim sürecinin, her ne kadar 1961 Anayasası’ndan 1982 Anayasası’na doğru nispi bir gerileme yaşadığı söylenebilirse de, esasen olumlu yönde geliştiği ifade edilebilir. Gerek uluslararası gerekse ulusal açıdan toplumsal koşulların bu durumu zorladığı söylenebilir. Ancak daha önemlisi sendikaların, özellikle işçi sendikalarına göre daha yeni olan kamu görevlileri sendikalarının, temel sendikal faaliyet ve görevleri kadar, sendikal hak ve özgürlükler önündeki engelleri aşmada ve buna yönelik enstrümanlar geliştirmede sürekli bir çaba ve mücadele içinde olduğu görülmektedir. Dayanışma aidatının da bu çaba ve mücadele içinde yer

aldığı, yeri gelmişken bir kez daha tekrar edilmelidir.

Uluslararası sözleşmelere baktığımızda konuya ilişkin en önemli düzenlemenin ILO’nun 17 Haziran 1948 tarihinde kabul ettiği Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaşma Hakkının Korunmasına İlişkin 87 No’lu Sözleşme olduğu söylenebilir. Bu sözleşme 22.12.1992 tarih ve 21432 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 25.11.1992 tarih ve 3847 sayılı Kanun’la kabul edilmiş, 25.02.1993 tarih ve 21507 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 08.01.1993 tarih ve 93-3967 Bakanlar Kurulu kararıyla 12.07.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

87 No’lu Sözleşmenin 2 nci maddesine göre; “Çalışanlar ve işverenler herhangi bir ayırım yapılmaksızın önceden izin almadan istedikleri kuruluşları kurmak ve yalnız bu kuruluşların tüzüklerine uymak koşulu ile bunlara üye olmak hakkına sahiptirler.”

Sözleşme’nin 5’inci maddesine göreyse; “Çalışanların ve işverenlerin örgütler, federasyon ve konfederasyon kurma ve bunlara üye olma ve her örgüt, federasyon veya konfederasyon, uluslararası çalışanlar ve işverenler örgütlerine katılma haklarına sahiptirler.” Sözleşme’nin bireysel sendika özgürlüklerine ilişkin bu iki maddesinin Anayasamızdaki hükümlerle paralel olduğu görülmektedir.

Sözleşme, kolektif sendika özgürlüğü kapsamında iki mühim hüküm de içermektedir. Bunlardan ilki Sözleşme’nin 3 üncü maddesidir:

“Çalışanların ve işverenlerin örgütleri tüzük ve iç yönetmeliklerini düzenlemek, temsilcilerini serbestçe seçmek, yönetim ve etkinliklerini düzenlemek ve iş programlarını belirlemek hakkına sahiptirler.

Kamu makamları bu hakkı sınırlayacak veya bu hakkın yasaya uygun şekilde kullanılmasına engel olacak nitelikte her türlü müdahaleden sakınmalıdırlar.”

Diğeri ise Sözleşme’nin 4 üncü maddesidir: *“Çalışanların ve işverenlerin örgütleri yönetsel yoldan feshedilme veya faaliyetten menedilmeye tabi tutulamazlar.”*

Görüldüğü üzere 87 No’lu ILO Sözleşmesi hem bireysel sendika özgürlüklerini hem de kolektif sendika özgürlüklerini açık biçimde ele almaktadır. Anayasamızın 90’ıncı maddesinin, *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* şeklindeki son fıkrası gereğince 87 No’lu ILO Sözleşmesi’nin hükümleri ülkemizde aynen kanun hükümleri gibi geçerlidir. Hatta iç mevzuatımızdaki düzenlemelerle Sözleşme hükümleri arasında uyumsuzluk söz konusu olduğunda Sözleşme hükümlerinin esas alınması gerekir. Bu bakımdan Türkiye’de sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin iç hukuk

normlarının olumsuz yönde değişmesi, uygulanması veya yorumlanmasına yönelinmesi halinde dahi sendikal hak ve özgürlüklerin en azından uluslararası standartlarda korunmasını sağlama işlevi nedeniyle ILO Sözleşmeleri büyük önem taşımaktadır.

2. Bireysel ve Kolektif Sendika Özgürlükleri

Sendika özgürlüğü bireysel ve kolektif sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılır. Sendika özgürlüğünün temelde bireysel nitelikli olduğu tartışmasızdır. Yukarıda yer verdiğimiz anayasanın 51 inci maddesinin başlığı her ne kadar “Sendika Kurma Hakkı” şeklinde yazılı olsa da içeriğinde sadece sendika kurma hakkı düzenlenmemiştir. Anayasa’nın 51 inci maddesinde belirtildiği üzere sendika hakkı temel olarak sendika kurma, sendikaya üye olma veya olmama ile üyelikten çekilme özgürlüklerini kapsar. Bu haklar bireysel sendika özgürlüklerini oluşturmaktadır.

Bireysel sendika özgürlüğü de olumlu sendika özgürlüğü ve olumsuz sendika özgürlüğü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olumlu sendika özgürlüğü, temel olarak sendika kurma hakkı ve sendikaya üye olma hakkını ifade eder. Olumsuz sendika hakkı ise sendikaya üye olmama veya daha önce üye olunmuş bir sendikanın üyeliğinden ayrılma haklarını ifade eder. Gerek olumlu gerekse olumsuz

olsun, bireysel sendika özgürlüklerinde esas olan unsur, hakkın bireyin bizzat kendisini ilgilendirmesi ve bireyin bizzat kendisi tarafından özgür iradesi doğrultusunda kullanılabilmesidir. Burada birey, kendinden güçlü olan işveren ve sendika karşısında korunmaktadır. Çalışanın kendi özgür iradesini ve tercih hakkını kullanması sağlanarak sendika kurma, sendikaya üye olma veya olmama ve sendika üyeliğinden çekilme özgürlüklerini dışarıdan hiçbir baskıya maruz kalmadan kullanabilmesi amaçlanmaktadır.¹³

Anayasa'nın bu kapsamdaki özgürlükleri düzenleyen 51 inci maddesine bakıldığında genel olarak hakkı sınırlayıcı karakterde olmadığı, sınırlamaları kanuna bıraktığı görülmektedir. Nitekim 2001 yılındaki anayasa değişikliğinden önce yer alan, aynı anda birden fazla sendikaya üye olmama sınırı anayasa metninden kaldırılarak, düzenleme kanuna bırakılmıştır. Böylece madde metninde üye olma ve olmama ile üyelikten çekilme hususlarına ilişkin sınırlama hükmü yer almamaktadır. Ancak beşinci fıkrada, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kapsam, istisna ve sınırlarının, gördükleri hizmetin niteliğine uygun olarak kanunla düzenleneceği, dolayısıyla sınırlama getirilebileceği belirtilmektedir. 4688 sayılı Kanun'da ise üyelikten çekilme ve üye olmama haklarının üye olma hakkına göre daha çok

gözetildiği, memurların sendika üyesi olmamalarına ilişkin bürokratik ve devletçi anlayışın satır aralarından okunabildiği söylenebilir. Bu bakımdan "Sendika üyesi olamayacaklar" başlıklı 15 inci maddenin diğerlerine göre daha uzun ve kapsamlı olacak şekilde on iki fıkra olarak düzenlenmesi ilgi çekicidir.

15 inci maddenin son fıkrasıyla sendika kuramayacakları da ayrıca belirtilen, sendika üyesi olamayacak kamu görevlilerinin bu kadar kapsamlı tutulması esasen anayasanın ilgili maddelerinin lafzına ve özellikle ruhuna aykırı olduğu gibi 87 No'lu ILO Sözleşmesi'ne de aykırıdır. Sözleşme'nin konuya ilişkin 9 uncu maddesi şöyledir:

"Bu sözleşmede öngörülen güvencelerin silahlı kuvvetlere ve polis mensuplarına ne ölçüde uygulanacağı ulusal mevzuatla belirlenir.

Uluslararası Çalışma Örgütü Anayasasının 19 uncu maddesinin 8 inci paragrafı ile konulan ilkelere uygun olarak; bu Sözleşme'nin bir üye tarafından onanması durumuna silahlı kuvvetler ve polis mensuplarına bu Sözleşmede öngörülen güvenceleri sağlayan yürürlükteki herhangi bir yasa, karar, adet veya antlaşmayı etkilemeyecektir."

Dolayısıyla sendika üyesi olma özgürlüğünü sınırlamaya yönelik düzenlemelerin ancak silahlı kuvvetler ile polis mensupları için yapılabileceği hüküm

13 Fikret EREN, (1974), "Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyelikten Ayrılma Hakkı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 31, S: 1, s. 252.

altına alınmıştır. Kaldı ki, maddede bu pozisyonlarda çalışanların sendika üyesi olamamaları değil, sendikal özgürlüklerin kullanımına ilişkin bir takım sınırlamalara getirilebileceği ifade edilmektedir.

Bu nedenle 4688 sayılı Kanun'un 15 inci maddesinde yer alan, sendika üyesi olmayacak ve sendika kuramayacak kamu görevlilerine ilişkin oldukça uzun liste, anayasaya ve uluslararası sözleşmelere göre bireysel sendika özgürlüğünü ölçüsüz biçimde kısıtlamaktadır. Bununla birlikte bu listenin Anayasa Mahkemesi kararları ve sendikal mücadeleler sonucu nispeten azaldığı görülmektedir. Nitekim maddenin ilk halinde üye olmayacaklar arasında sayılan daire başkanları ile yardımcılar, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcılar, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okul müdürleri ile bunların yardımcılar, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri, emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli daha sonra anayasa mahkemesi kararları gereği veya kanun koyucunun iradesi neticesinde yasak kapsamından çıkarılmıştır.

Anayasa'nın 51 inci maddesinde sendika kurma hakkına ilişkin olarak ise, ikinci fıkrada sendika kurma hakkının ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hak ve özgürlükle-

rinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Son fıkrada da sendika ve üst kuruluşlarının tüzükleri, yönetimleri ve işleyişlerinin Cumhuriyetin temel niteliklerine ve demokrasi esaslarına aykırı olamayacağı yer almaktadır.

Bireysel sendika özgürlüğünün diğer bir alanını da üyelerin özgür iradeleriyle sendika organlarına ve faaliyetlerine katılma hakları teşkil eder. Bu kapsamda çalışanların, üye oldukları sendikaların kanunda ve tüzükte belirlenmiş zorunlu ve ihtiyari organlarına girme, sendikal nitelikli görevler alma, gerek bu görevlerin gerekse üye olmanın doğal bir sonucu olarak sendikal eylem ve faaliyetlere katılma veya görev ve yetkilerini kullanma hakları bulunmaktadır. Anayasa'nın "Toplu İş Sözleşmesi ve Toplu Sözleşme Hakkı" başlıklı 53 üncü maddesi ile "Grev hakkı ve lokavt" başlıklı 54 üncü maddesi bu kapsamda değerlendirilebilir. Bununla birlikte bu kapsamdaki özgürlükler bununla sınırlı değildir. 4688 sayılı Kanun'da "Sendika üyelerinin ve yöneticilerinin güvencesi" başlıklı 18 inci madde başta olmak üzere Kanun'da doğrudan ve dolaylı birçok madde bu kapsamdaki özgürlüklere ilişkin düzenlemeler içermektedir. Ancak konumuzla doğrudan ilgili olmadığı için çalışmamızda bu hususlara ayrıntılı temas etmeyeceğiz.

Sendikal haklar, yukarıda da belirtildiği gibi bireysel sendika özgürlükleriyle sınırlı değildir. Bireysel sendika özgürlüğünün yanında, en az onun kadar

önemli olan kolektif sendika özgürlüğü de bulunmaktadır. Bireysel sendika özgürlükleri bireyin işveren ve sendika karşısında irade özgürlüğünü korumayı hedef edinmişken, kolektif sendika özgürlükleri sendikaların varlık ve faaliyetlerini devam ettirmelerini, özellikle üye kaydı yapabilmelerini, bir araya gelip serbestçe birleşmelerini veya uluslararası kuruluşlara üye olmalarını amaçlar. Bu itibarla aslında kolektif sendika özgürlüğü bireysel sendika özgürlüğünden ayrı olarak değerlendirilmemelidir. Bilakis kolektif sendika özgürlüğü, bireysel sendika özgürlüğünün gerçek anlamda var olmasını sağlama işlevini yerine getirmektedir. Zira kolektif sendika özgürlüğü olmadığında, yani sendikaların varlık ve faaliyetlerini devam ettirmeleri teminat altına alınmadığında bireysel sendika özgürlüklerinin kullanılması fiilen imkansız olacaktır. Hatta denilebilir ki, kolektif sendika özgürlüğü olmadan bireysel sendika özgürlüğü hakiki manasıyla veya olması gerektiği şekilde var olamaz.

Sendika kurma hakkı her ne kadar bireysel sendika özgürlüğü içerisinde değerlendirilebilirse de, kolektif sendika özgürlüğüyle doğrudan ilişkilidir. Zira bu hakkın öznesi birey iken, nesnesi, kolektif sendika özgürlüğünün konusu olan, kurum olarak sendikalardır. Dolayısıyla sendika kurma hakkı bir madalyon gibi iki yüze sahip olup, bir yüzü bireysel sendika özgürlüğünü sağlarken diğer yanı da kolektif sendika özgürlüğünü teminat

altına almaktadır. Anayasa’da da sendikal hakların düzenlendiği maddenin başlığının “sendika kurma hakkı” biçiminde yazılması, bu hakkın hem bireysel sendika özgürlüğünü hem de kolektif sendika özgürlüğünü içerdiğine hamledilebilir.

Anayasa’nın 51, 53 ve 54 üncü maddelerine bakıldığında, kolektif nitelikteki sendika hak ve özgürlüklerinin kullanılmasına yönelik sınırlamaların oldukça dar kapsamda tutulduğu ve kısıtlamaların yürütme eliyle değil yasama eliyle yapılabileceğinin hüküm altına alındığı görülmektedir. Bu hükümler başta olmak üzere maddelerin geneline hakim olan yaklaşımdan, kolektif sendika özgürlüğünün geniş bir çerçevede kabul edildiği anlaşılmaktadır. Sendikal hak ve özgürlükleri düzenleme bakımından Türk Anayasası’na benzeyen Alman Anayasası’nda da kolektif sendika özgürlüğü doğrudan düzenlenmemiş olsa bile ilgili hükümlerle kolektif sendika özgürlüğünün teminat altına alındığı fikrini savunan doktrinin ve Alman Federal Anayasa Mahkemesi’nin görüşleri Türk hukuku açısından da geçerlidir.¹⁴ Keza 4688 sayılı Kanun’a bakıldığında da, Kanun’un diğer birçok konuda eksiklikler taşımasına rağmen, pek çok maddede doğrudan veya dolaylı biçimde kolektif sendika özgürlüğünün geniş bir çerçevede korunduğu görülmektedir.

Diğer yandan ILO sözleşmelerinde ise kolektif sendika özgürlüğünün korunması üzerinde önemle durulmakta olup

14 TUNCAY & KUTSAL, (2019), s. 35.

buna ilişkin doğrudan ve dolaylı hükümler bulunmaktadır. Özellikle 87 No'lu Sözleşme'nin yukarıda zikrettiğimiz 3 üncü ve 4 üncü maddelerinin kolektif sendika özgürlüğünü doğrudan koruduğunu belirtmiştik. Bunun dışında yine ILO'nun Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkına İlişkin 98 sayılı Sözleşmesi ile Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkı ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine ilişkin 151 sayılı Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi Türkiye'nin de taraf olduğu sendikal hak ve özgürlükleri koruyan başlıca uluslararası belgelerdir.

3. Bireysel ve Kolektif Sendika Özgürlükleri Bağlamında Dayanışma Aidatı

Sendikal haklar, en temelde sendikaların var olmasını ve gerektiği gibi özgürce faaliyette bulunmasını sağlamayı amaçlar. Anayasa'da "sendika kurma hakkı" başlığıyla ve çalışma ve sözleşme hürriyeti kapsamında düzenlemesi de dikkate alındığında temel hak ve hürriyetler bakımından sendikal özgürlüklerin ana odağını sendikaların varlıklarını devam ettirmeleri olduğu rahatlıkla söylenebilir. Zira insanların çalışma ve buna ilişkin sözleşme yapma özgürlüklerinin gerçek ve tam anlamıyla var olabilmesi genel itibarıyla sendikaların gerçek ve tam anlamıyla var olabilmesine bağlıdır.

Dolayısıyla sendikaların varlığı ve faaliyetlerini devam ettirmesi öncelikle mevzuatın bu konudaki yeterliliğine bağlıdır. İkinci olarak, sendikaların hakikaten ve fiilen var olabilmeleri, üyelerinin var olmasına bağlıdır. Bu nedenle sendikaların üye yapabilmesini sağlayıcı, çalışanların üye olmalarını teşvik edici düzenleme ve uygulamalar sendikal hak ve özgürlükler için vazgeçilmez nitelikte hususlardır. Nitekim ulusal ve uluslararası düzeyde olmak üzere gerek norm düzenlemelerinde gerekse yargı kararlarında bu hususların desteklendiği görülmektedir.

Öyleyse sendikal hak ve özgürlüklerin gerçek ve tam anlamıyla var olabilmelerinin, sonuçta sendikaların üye sayılarını artırıcı ve çalışanların üye olmalarını teşvik edici düzenlemelere, kararlara ve uygulamalara bağlı olduğu ortadadır. Bunun aksi düzenleme, karar ve uygulamaların ise sendikal hak ve özgürlükleri engellediği, bundan dolayı da anayasaya ve uluslararası mevzuata esasen aykırı olduğu söylenebilir.

İşte dayanışma aidatı, sendikaların üye yapmalarını ve çalışanların üye olmalarını teşvik edici işlev görmektedir ve böylece aslında sendikal hakların, bilhassa kolektif sendika özgürlüğünün korunmasına yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte hemen belirtelim ki, dayanışma aidatı sadece kolektif sendika özgürlüğünü değil, bireysel sendika özgürlüğünü de koruma fonksiyonunu icra etmektedir. Hukukumuzda konuyu düzenleyen 6356 sayılı Kanun'a bakıldığında, daya-

nışma aidatının, toplu iş sözleşmesini akdeden yetkili sendikanın üyesi olmayan çalışanların sözleşmeden faydalanmasını sağladığı görülmektedir. Dayanışma aidatı ödemek suretiyle bir taraftan sendikası işçiler sendikaya ve işverene karşı korunmuş, diğer taraftan yetkili sendikaya değil de başka bir sendikaya üye olan işçilerin sendika tercih etme özgürlükleri korunmuş olmaktadır.¹⁵

Böylece dayanışma aidatı sendikaların üye kazanmalarını sağlayarak örgütlenmelerini ve varlıklarını devam ettirmelerini temin etmek suretiyle kolektif

sendika özgürlüğünü korurken, aynı zamanda çalışanların sendikaya üye olma, istedikleri sendikaya üye olabilme ve istedikleri takdirde sendika üyeliğinden çekilme hususlarında tercih haklarını özgürce kullanmalarını sağlayarak olumlu ve olumsuz bireysel sendika özgürlüklerini korumaktadır. Bu itibarla Türk hukukunda dayanışma aidatı doktrinde de umumiyetle olumlu olarak değerlendirilmekte, dayanışma aidatı sisteminin Türkiye’de sendikacılığın ve dolayısıyla sendikal hak ve özgürlüklerin gelişimine katkı sağladığı dile getirilmektedir.¹⁶

15 Tarkan ZENGİN, (2022), "Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşmeden Yararlanması ve Dayanışma Aidatı", 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, Ankara, s. 178.

16 Melda SUR, (2020) İş Hukuku - Toplu İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 358; ŞAHLANAN, (2020), s. 444; Ömer EKMEKÇİ, 2021, Toplu İş Hukuku Dersleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, s. 390; TUNCAY & KUTSAL (2019), s. 309-310; Ünal NARMANLIOĞLU (2016), İş Hukuku II - Toplu İş İlişkileri, Beta Yayınları, İstanbul, s. 443-444.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

İKİNCİ BÖLÜM

Toplu Sözleşmenin Kişi
Yönünden Kapsamı
Bağlamında Dayanışma Aidatı

II. Toplu Sözleşmenin Kişi Yönünden Kapsamı Bağlamında Dayanışma Aidatı

A. Toplu Sözleşmede “Taraf” Sıfatı ve Sözleşmeden Yararlanma

Konuya başlarken öncelikle “sözleşme” kavramının ne olduğuna temas etmek gerekmektedir. Zira 4688 sayılı Kanun’un devlet memurlarına sözleşme hakkı “veriyormuş” gibi görünen hükümlerinde sözleşme kavramının gerçek anlamının göz ardı edilmiş olduğu görülmektedir. Bundan daha vahimi ise kanunun uygulanması ve yorumlanmasında yetkili makamlardan olan yürütmenin ve onun görüşlerini paylaşan Danıştay’ın da sözü edilen göz ardı etme tutumunu benimsediği ve hatta farklı açılımlarla yeniden üretip genişlettiği genel olarak gözlemlenmektedir. Özellikle, yürütmenin 4688 sayılı Kanun açısından nihayetinde bir işveren sıfatı taşımasına binaen görece olarak mazur veya kendi açısından haklı görülebilecek tutumunu, yüksek yargının Anayasa Mahkemesi ve Yargıtay’la birlikte üçlü sacayağından birisini oluşturan Danıştay’ın, diğer iki sacayağına da muhalif nitelikte verdiği kararlarla genel itibarıyla benimsemiş olması kabul edilebilir bir durum değildir.

Hukuki bir terim olarak sözleşme, Türk Borçlar Kanunu’nun 1 inci maddesinde

şöyle tarif edilmiştir: “Sözleşme, tarafların iradelerini karşılıklı ve birbirine uygun olarak açıklamalarıyla kurulur.” Öyleyse geçerli bir sözleşmenin kurulması için sözleşmenin taraflarının her birinin bizzat veya yetkili temsilcileri yahut vekilleri vasıtasıyla iradelerini beyan etmeleri zorunludur. Buna rağmen 4688 sayılı Kanun’un ilgili maddelerinin ruhuna ve hatta bazen lafızlarına bakıldığında toplu sözleşmenin, hukuken akdedilen bir sözleşmeden ziyade, irade beyanında bulunma ve taraf olma hususlarında gerçek anlamıyla ehil ve yetkili olup olmadığı dikkate alınmaksızın imzalanabilecek yazılı bir metin olarak kabul edilme eğilimi hissedilmektedir.

Halbuki bir sözleşmenin kurulması için öncelikle o sözleşmeyi imzalamaya ehil ve yetkili olan ve somut biçimde belirlenmiş en az iki tarafın bulunması gereklidir. 4688 sayılı Kanun’un “Toplu sözleşmenin tarafları ve imza yetkisi” başlıklı 29 uncu maddesi toplu sözleşmenin taraflarını sözde düzenliyor görünse de aslında garip bir biçimde kamu görevlileri tarafını belirsizleştirmekte ve temsilde yetkili olmayı dikkate alma-

maktadır. Bu gariplik maddenin mevcut düzenlemesiyle öylesine büyük garabete ulaşmaktadır ki; Türkiye’de şu an itibarıyla bulunan emekliler hariç yaklaşık dört milyon kamu görevlisini kapsayacak toplu sözleşmeyi, toplam üye sayısı sadece 35 olan bir konfederasyonun imzalayabilmesi teknik olarak mümkündür.

Dolayısıyla 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşmenin kamu görevlilerini temsil eden tarafı ne genel hukuk kurallarına ne de sendikal hak ve özgürlüklere uygundur. Bu hususu kayıtlı tutmakla birlikte, Kanun’un 29 uncu maddesinin ilk fıkrası toplu sözleşmenin taraflarına ilişkin olarak şu şekilde düzenlenmiştir: “Toplu sözleşme görüşmelerine kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti, kamu görevlileri adına Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti katılır.”

Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetinin nasıl teşekkül edeceği ise aynı maddenin üçüncü fıkrasıyla belirlenmiştir:

“Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti, bağlı sendikaların toplam üye sayısı itibarıyla en fazla üyesi bulunan konfederasyonun Heyet Başkanı olarak belirleyeceği bir temsilci ile her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek birer temsilci, bağlı sendikaların üye sayıları esas alınmak kaydıyla toplam üye sayıları itibarıyla birinci, ikinci ve üçüncü sırada bulunan konfederasyonlar tarafından belirlenecek birer temsilci olmak üzere onbeş üyeden oluşur. Heyet Başkanı ve temsilciler, toplu sözleşme gö-

rüşmelerinin başlamasından onbeş gün önce konfederasyonlar tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Heyet Başkanlığı sıfatını haiz konfederasyon temsilcisinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde Heyet Başkanlığı yetkisi, en çok üyeye sahip ikinci sırada bulunan konfederasyon temsilcisi tarafından kullanılır. Her bir hizmet kolunda en fazla üyeye sahip kamu görevlileri sendikaları tarafından belirlenecek temsilcinin toplu sözleşme görüşmelerine katılmaması veya görüşmelerden çekilmesi halinde aynı hizmet kolunda en fazla üyeye sahip ikinci sırada bulunan kamu görevlileri sendikası temsilcisi Kamu Görevlileri Sendikaları Heyetine dahil edilir.”

Dördüncü fıkra da toplu sözleşmeyi taraf olarak imzalama yetkisi şu şekilde düzenlenmiştir: “Toplu sözleşmeyi imzalamaya kamu idaresi adına Kamu İşveren Heyeti Başkanı, kamu görevlileri adına sözleşmenin kamu görevlilerinin geneline yönelik bölümü için Kamu Görevlileri Sendikaları Heyeti Başkanı ve hizmet kollarına yönelik bölümleri için ilgili sendika temsilcisi yetkilidir.”

Toplu sözleşmeden yararlanma hususunda ise 6356 sayılı Kanun, “Toplu iş sözleşmesinden yararlanma” başlıklı 39 uncu maddesiyle meseleyi müstakil bir maddeyle düzenlemişken, 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşmeden yararlanma lafız olarak dahi yer almamaktadır. Yukarıda belirttiğimiz gibi, Kanun’da toplu sözleşmeyi genel itibarıyla idare hu-

kuku kapsamında düzenleyici işlem görme tutumunun bir uzantısı olarak toplu sözleşmenin sadece uygulanmasından söz edilmektedir. Buna göre Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasında konu şöyle düzenlenmiştir: *“Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz.”*

6356 sayılı Kanun'a bakıldığında 25 inci maddenin ayırım yasağını düzenleyen ikinci fıkrası aynen şöyledir: *“İşveren, bir sendikaya üye olan işçilerle sendika üyesi olmayan işçiler veya ayrı sendikalara üye olan işçiler arasında, çalışma şartları veya çalıştırmaya son verilmesi bakımından herhangi bir ayırım yapamaz. Ücret, ikramiye, prim ve paraya ilişkin sosyal yardım konularında toplu iş sözleşmesi hükümleri saklıdır.”* Düzenleme, ayırım yasağını sendikal hak ve özgürlüklerin tümü dikkate alınmak suretiyle ve olması gereken makullikle ele almıştır. 4688 sayılı Kanun'da ise bunun tersine olarak, bizzat Kanun'un temel gerekçesine aykırı ve sendikaların var olmalarını engelleyecek biçimde, diğer bir ifadeyle sendikal hak ve özgürlüklerin sadece bir tarafını dikkate alacak şekilde, keyfi değerlendirmelere ve uygulamalara mesnet yapılabilecek bir düzenleme yapılmıştır.

Benzer şekilde toplu iş sözleşmesinden yararlanma konusu 6356 sayılı Kanun'un 39 uncu maddesinin birinci fıkrasıyla *“Toplu iş sözleşmesinden taraf işçi sendikasının üyeleri yararlanır.”* şeklinde

düzenlenmiştir. Aynı maddenin dördüncü fıkrasında da *“Toplu iş sözleşmesinin imzası sırasında taraf işçi sendikasına üye olmayanlar, sonradan işyerine girip de üye olmayanlar veya imza tarihinde taraf işçi sendikasına üye olup da ayrılanlar veya çıkarılanların toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasına dayanışma aidatı ödemelerine bağlıdır.”* demek suretiyle hem kolektif sendika özgürlüğünün hem de bireysel sendika özgürlüğünün birlikte korunduğu bir düzenleme getirilmiştir. 4688 sayılı Kanun'da ise bu doğrultuda düzenlemeler bulunmamaktadır.

Böylece 4688 sayılı Kanun'un, toplu sözleşmede taraf sıfatını ve sözleşmeden yararlanma konusunu düzenleyen 28 ve 29 uncu maddeleri, sendika üyeliğini teşvik etmek şöyle dursun, tam aksine engellemekte veya en azından kamu görevlileri nezdinde lüzumsuz bir duruma indirgemektedir. Bunun ise kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olduğu açıktır. İşçi sendikacılığında toplu iş sözleşmeleri açısından toplu sözleşmeyi akdetmede ehliyet ve yetki itibarıyla sözleşmenin tarafı olma ve toplu sözleşmeden yararlanma konuları Anayasa ve uluslararası mevzuat doğrultusunda sendikal hak ve özgürlükleri hi-maye edici bir şekilde düzenlenmişken, memur sendikacılığında toplu sözleşme açısından sendikal hak ve özgürlüklere aykırı düzenlemeler yapılması veya bazı hususlarda hiç düzenleme yapılmaması kabul edilebilir değildir.

B. Toplu Sözleşmeden Yararlanma Bakımından Dayanışma Aidatı

Yukarıda değindiğimiz gibi dayanışma aidatı, hukukumuzda 6356 sayılı Kanun'un "Toplu iş sözleşmesinden yararlanma" başlıklı 39 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre sözleşme teriminin doğal bir sonucu olarak toplu iş sözleşmesinden, sözleşmeyi imzalayan sendikanın kanunen temsil etmeye yetkili olduğu üyeleri yararlanacaklardır. Sözleşmeyi imzalayan sendikanın, üyelik gibi bir bağ kurulmaması nedeniyle temsile yetkili olmadığı çalışanlar için bir sözleşme bağlatması düşünülemez.

Bununla birlikte toplu sözleşmenin kazanımlarından sadece yetkili sendika üyelerinin yararlanması, yukarıda ifade edildiği gibi bireysel sendika özgürlüğüne de aykırı olacaktır. Çünkü çalışma eyleminin en temel amacı olan ücret noktasında yetkili sendika üyeliğinin mutlak koşul olması, çalışanların yetkili sendikaya zorla üye olmalarını şart koşturmak anlamına gelecektir. Keza çalışanların başka sendikalara üye olma veya yetkili sendika üyeliğinden çekilme hakları da ellerinden dolayı olarak alınmış olacaktır. Olumlu ve olumsuz bireysel sendika özgürlüklerinin bu şekilde ihlal edilmemesi için toplu sözleşmeden yalnızca yetkili sendika üyelerinin değil, diğer sendikaların üyesi olan veya hiçbir sendikaya üye olmayan çalışanların da yararlanması gerekmektedir.

Ancak böyle bir durumda da yetkili sendikanın mücadeleleri karşılıksız kalacak,

sendika üyeliği gereksiz ve hatta üyelik aidatı ödenmesi nedeniyle maddi açıdan dezavantajlı hale bile gelebilecektir. Bu durumun da kolektif sendika özgürlüğüne aykırı olacağını ifade etmiştik.

İşte mezkur 39 uncu maddenin dördüncü fıkrasıyla getirilen dayanışma aidatı uygulaması her iki olumsuz durumu da ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bir taraftan bireysel sendika özgürlüklerini diğer taraftan da kolektif sendika özgürlüğünü korumaktadır. Aynı fıkra, dayanışma aidatı ödemeye dönük taleplerde yetkili sendikanın onayının aranmayacağına ilişkin hüküm ile dayanışma aidatı tutarının sendikanın üyelik aidatından fazla olamayacağına dair hüküm yine bireysel sendika özgürlüğünü koruma işlevini görmektedirler. Keza sekizinci fıkrada geçen, grev sonunda yapılan toplu iş sözleşmesinden greve katılmayanların yararlanamayacaklarına ilişkin hüküm de kolektif sendika özgürlüğünü koruyan bir hüküm olarak dikkat çekmektedir.

Dolayısıyla dayanışma aidatı esasen toplu sözleşmeden yararlanma meselesiyle ilgilidir. Doktrinde de haklı olarak dayanışma aidatı toplu sözleşmeden yararlanma ana başlıkları altında incelenmektedir. Dayanışma aidatı, doktrinde söylenegeldiği üzere bireysel sendika özgürlüğü ile kolektif sendika özgürlüğünün her ikisini birden hukukun koruması altına alma ve iki özgürlük arasında denge kurma işlevini ifa etmekte, sendikanın çalışanlar nezdinde itibar kazanmasını ve üyeliğin tercih edilmesini sağlayarak

sendikal faaliyet ve mücadelelerin karlıksız kalmamasına destek olmaktadır.¹⁷

Nitekim dayanışma aidatının hukukumuza ilk defa olarak girdiği 275 sayılı Kanun'a ilişkin tasarıda Kanun'un yukarıda yer verdiğimiz 7 nci maddesinin üçüncü fıkrasıyla düzenlenen hüküm yok iken, Geçici Komisyon Raporu'ndaki; *"sendikaya girmeden sendika faaliyetinden yararlanmanın iş ve toplum ahlaki ile kabili telif olmayan bir hareket olacağı ve buna cevaz vermenin işçi sendikalizmini gelişmemeye mahkum etmek"* anlamına geleceği gerekçesiyle daha sonradan Kanun'a ilave edilmiştir. Benzer gerekçe, 21.01.1979 tarih ve E.1978/6, K.1979/1 sayılı Yargıtay Hukuk Bölümü İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu kararında da şöyle dile getirilmiştir: *"Her ne kadar 275 sayılı Yasanın 7/3 maddesinde muvafakatin aranması kaydına yer verilmemiş ise de, dayanışma aidatı ödenmesini öngörmek suretiyle bir taraftan işçinin sendikaya üye olma veya olmama hakkı ile diğer taraftan maddi katkı ile sendikaların varlıklarını koruma ilişkileri arasında kendi bünyesi içerisinde dengeli bir düzenleme getirmiş bulunmaktadır."*¹⁸

Konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi'nin oldukça yeni bir kararında (AYM, E.2020/57, K.2020/83, 30/12/2020) yer alan şu ifadeler de yukarıda izah edilmeye çalışılan hususları ortaya koyma noktasında dikkat çekicidir:

"21. Toplu iş sözleşmeleriyle işçilerin kazanç ve yarar sağlayabilecek hükümleri işverenlere kabul ettirebildikleri, bunun için görüşme yapma yetkisi olan işçi temsilcilerinin güçlü bir işçi örgütünün eylemli desteğine ihtiyaç duydukları ve bu desteğin güçlü sendikaların oluşmasıyla sağlanabildiği açıktır. Kuralla toplu iş sözleşmesine taraf sendikanın üyesi olmayan işçilerin toplu iş sözleşmelerine konulan ve sözleşme pazarlık süreçlerinde geçen dönemler için parasal haklar öngören hükümlerden yararlanmalarının sınırlandırıldığı ve böylece sendika üyesi olan işçiler ile olmayan işçiler arasında bir fark yaratılarak toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi olan işçi sendikasına katılımın teşvik edildiği anlaşılmaktadır. Nitekim kuralın gerekçesinde atıf yapılan öğreti görüşleri ile Yargıtay kararlarında toplu iş hukukunun yerleşmesi ve gelişmesi amacından bahsedildiği görülmektedir. Söz konusu sınırlama ile toplu iş sözleşmesine taraf işçi sendikasının üye sayısının ve toplu iş sözleşmesindeki pazarlık gücünün artacağı gözetildiğinde sendika ve toplu iş sözleşmesi haklarına getirilen bu sınırlamanın güçlü işçi desteğini sağlamak suretiyle toplu iş sözleşmesi yapma hakkının etkili biçimde kullanılması amacına yönelik olduğu ve anayasal bağlamda meşru bir amacının bulunduğu anlaşılmaktadır.

...

25. Toplu iş sözleşmesi, işçilerin çalışma hayatının düzenlenmesinde önemli katkılar

17 Öner EYRENCİ, Savaş TAŞKENT, Devrim ULUCAN ve Esra BASKAN, (2020), İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, s.625.

18 NARMANLIOĞLU, (2016), s.467.

sağladığı gibi işçilere Anayasa ve kanunların emredici kurallarıyla sınırlı olmak üzere sosyal ve ekonomik haklar kazandırır. Doğası gereği bireysel olarak yapılamayan ve sendikalar aracılığıyla toplu olarak yapılabilecek toplu iş sözleşmesinden yararlanma ile sözleşmenin tarafı olan sendikaya üyelik arasında sendikal faaliyetlerin güçlenmesi amacıyla bir ilişki kurulmuştur. Nitekim sendika üyeleri herhangi bir işleme ya da müracaata gerek kalmaksızın toplu iş sözleşmesinden yararlanırken taraf sendika üyesi olmayan işçiler için talepte bulunma ve taraf sendikaya dayanışma aidatı ödemesi koşulu öngörülmüştür. Bu sayede sendika üyesi olmayan işçilerin de bir kısım külfete katlanmak suretiyle toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri mümkün kılınmıştır.”

Sonuç olarak toplu sözleşmeden yararlanmada temsilde yetki ilkesi gereğince

öncelikle sözleşmeye taraf sendika üyesliğinin aranması, eğer yetkili bir temsil durumu söz konusu değilse dayanışma aidatı ödemek suretiyle sözleşmeden yararlanılması Türk sendika hukukunun ana ilkelerinden biridir. Yargı kararları ve doktrinde de dayanışma aidatı kurumu özellikle ülkemizde sendikacılığın gelişmesi bakımından uygun ve olumlu bulunmaktadır. Bu itibarla işçi sendikacılığında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da dayanışma aidatı sistemi uygulanmalıdır. 4688 sayılı Kanun’da toplu sözleşmeden yararlanma konusu esasen açık biçimde düzenlenmediği için işçi sendikalarındaki toplu sözleşmeden yararlanma sisteminin kamu görevlileri sendikacılığında da uygulanmasında hukuken mahzur bulunmasa da, konunun açık ve somut bir biçimde düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

4688 Sayılı Kanun Bakımından
Dayanışma Aidatının
Uygulanabilirliği

III. 4688 Sayılı Kanun Bakımından Dayanışma Aidatının Uygulanabilirliği

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu hem kanun tekniği açısından hem de uygulama açısından sendikacılığın ve sendika hukukunun ülkemizde 19. yüzyılın sonlarına uzanan tecrübesinin en ileri safhasını teşkil etme ve toplu sözleşme özgürlüğü başta olmak sendikal hak ve özgürlükleri uluslararası standartlara taşıma iddiasıyla hazırlanmıştır. Nitekim Kanun'un genel gerekçesinde bu durum şöyle ifade edilmektedir:

“Gelineen noktada 2821 ve 2822 sayılı kanunlarla Türk sendikacılığını ve dolayısıyla toplu sözleşme düzenini daha ileriye taşımak mümkün değildir. Dahası bu kanunlarla yapılan kısmi değişiklikler bir bütünlük arz etmediğinden uygulamada karşılaşılan sorunların çözümünde yeteri kadar başarılı olamamıştır. Çoğu zaman özgürlükçü bir yaklaşımla getirilen bu değişiklikler kanunların değiştirilemeyen diğer maddeleri içinde anlamsız hale gelmiştir. Dolayısı ile yapılması gereken Türk endüstri ilişkileri sistemini ileri taşıyan, çağın değerlerini yansıtan ve aynı zamanda Türk çalışma hayatının sorunlarına köklü çözüm getiren uzun soluklu bir kanun yapmaktır.

Belirtilen gerekçelerle bu kanun, Türk çalışma hayatının öteden beri evrensel norm-

lara verdiği tepkiyi dikkate alarak, sendikal hak ve özgürlükler ile toplu sözleşme ve serbest toplu pazarlık hakkını; özgürlükçü ve demokratik toplum esasları temelinde yeniden düzenlemektedir. Kuşkusuz ILO normları, Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifi, çalışma hayatının yapısal sorunları, yargı içtihatları ve doktrindeki eleştiriler Kanunun hazırlık safhasında dikkate alınmıştır.”

Buna karşılık 2001 yılında ilk kabul edildiği ismiyle “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” olarak devlet memurlarının sendikal haklarını düzenleyen 4688 sayılı Kanun ise, işçi sendikacılığının sahip olduğu birikim ve tecrübeden mahrum olan kamu görevlileri sendikacılığı için önemli bir adım gibi görünse de aslında düğmelerin en başından yanlış iliklenmeye başlanmasına neden olmuştur. 2010 yılındaki anayasa değişikliği gereği 2012 yılında yapılan değişiklikle Kanun'un adı “Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu” olarak değiştirilerek toplu sözleşmeye dair hükümler Kanun'a ilave edilmiştir. Devlet memurlarına toplu sözleşme yapma hakkı getirdiği için bir devrim gibi sunulan kanun değişikliğiyle, toplu sözleşme konusunda da düğmeler yanlış yerden iliklenmeye devam edilmiştir.

Her şeyden önce 2001 yılında hukumuza devlet memuru sendikacılığı-kamu görevlileri isimlendirmesiyle de olsa- somut olarak girmişken, 2012 yılında işçi sendikalarına dair yeni bir hazırlanan 6356 sayılı Kanun'a, "işçi sendikaları" gibi takyit edilmiş bir isim yerine mutlak olarak "sendikalar" adının verilmesinin ayrı bir anlamı olabilir mi? Yahut bu isimlendirme farklı bir bakışın dışavurumu şeklinde yorumlanabilir mi? Bizce işçi sendikaları yasasını "Sendikalar" şeklinde adlandırma, yürütme erki ve bürokrasinin sendika hakkını işçilere mahsus bir hak olarak kabul etme, memur sendikalarını bir dernek gibi görme ve memur sendikalarının varlığını kerhen kabul etme tutumunun bir yansıması olarak okunabilir. Bu durum iki Kanun'a on gün arayla yazılmış genel gerekçelerde de gözlenmektedir. 4688 sayılı Kanun'un yenilenmesine dair Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne 20.01.2012 tarihinde gönderilen kanun tasarısı, aslında Türk sendikacılık tarihinde dönüm noktalarından biri olmasına rağmen, genel gerekçede kanun değişikliğinin Anayasa değişikliği sonrasında mecburen ve kerhen yapıldığı intibainı uyandıran bir içerikle yazılmıştır. Bu tarihten tam 11 gün sonra, 31.01.2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilen 6356 sayılı Kanun'a ilişkin tasarıda ise genel gerekçe yukarıda verilen küçük bir pasajından da anlaşılacağı üzere çok daha farklı yazılmıştır.

Yine konuya dair satır arası okuması yapılması gereken bir diğer husus da memur sendikalarına neden kamu görevlileri sendikaları adının verilmiş ol-

duğudur. Halbuki kamu görevlisi tabiri geniş bir anlama sahip olup başta işçiler olmak üzere kamu hizmetini gören herkesin alabildiği bir sıfattır. Bilhassa ceza hukuku ve idare hukukunda kamu görevlisi tanımının oldukça geniş yorumlandığı bilinmektedir. Bundan daha mühimi, Anayasa'nın 128 inci maddesinde "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" demek suretiyle memur ve kamu görevlisi sıfatlarının ayırımına işaret edilmektedir. Bu cihetle Anayasa'nın sistematığına aykırı olmasına rağmen memur sendikalarına kamu görevlileri sendikaları adının verilmesi de değindiğimiz tutumun tezahür ettiği ayrı bir konudur.

Yukarıdakilere benzer bir diğer husus da 4688 sayılı Kanun çerçevesinde akdedilen toplu sözleşmelerin Resmi Gazete'de yayımlanmasında yetkinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na geçmesiyle ortaya çıkan bir değişikliktir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildikten sonra kapatılan kurumlardan biri olan Devlet Personel Başkanlığı döneminde toplu sözleşmeler Resmi Gazete'nin her ne kadar tebliğler bölümünde yer alsa da sözleşmenin başında "Tebliğ" ifadesi yer almıyordu. 2018 yılından sonraysa -2019 yılında toplu sözleşme görüşmeleri uzlaşmazlıkla sonuçlandığı için toplu sözleşme değil Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Başkanlığınca hakem kurulu kararı yayımlanmıştır- Bakanlık tarafından yayımlanan her iki toplu sözleş-

leşme de tebliğ olarak yayımlanmıştır. Halbuki bilindiği üzere idare hukukunda tebliğ, adsız düzenleyici işlemlerden biri olarak sayılmaktadır. Karşılıklı bir sözleşmenin tek taraflı düzenleyici işlem kategorisinde değerlendirilmesi hatalı olmak bir yana, toplu sözleşmeyi normlar hiyerarşisinin alt sıralarına yerleştirmeye çalışan bir tutumun dışa yansımaları olarak okunması mümkündür.

Netice itibarıyla Türk hukuk sisteminde sendika ve toplu sözleşme hukuku esas ve ayrıntılı olarak 6356 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Nitekim 4688 sayılı Kanun'da toplu sözleşmeye dair oldukça sınırlı hükümler bulunmakta olup Kanun'un "Diğer kanunların uygulanması" başlıklı 43 üncü maddesi gereği bu konuda hüküm bulunmayan hallerde 6356 sayılı Kanun hükümlerinin (6356 sayılı Kanun'un 81 inci maddesinin göndermesiyle) uygulanması gerekmektedir.

Ayrıca burada kanun koyucunun gayesini anlamak bakımından ilgili normun düzenleniş şekli önemli bir ipucu vermektedir. Konuyu mukayeseli olarak izah etmek daha açıklayıcı olacağı için 6356 sayılı Kanun'un "Diğer kanunların uygulanması" şeklinde 4688 sayılı Kanun'la aynı başlıklı 80 inci maddesine bakmalıyız. Bu maddede diğer kanunların uygulanması hem de kanun metninde iki defa yazılmak suretiyle "*bu Kanuna aykırı olmayan hükümler*" ile sınırlanmıştır. 4688 sayılı Kanun'un 43 üncü maddesinde ise böyle bir sınırlama yoktur. Aynı doğrultuda olmak üzere 4688 sayılı Kanun'un adında sendika ibaresinin mukayyet olarak "Kamu Görevlileri Sendikaları"

biçimde yazılması, 6356 sayılı Kanun'un adındaysa mutlak olarak "Sendikalar" yazılması nedeniyle iki kanun arasında özel kanun – genel kanun ilişkisi olduğunu da özellikle vurgulamalıyız. Bu iki hususun tesadüfen veya amaçsız yazıldığına yönelik kanun koyucunun açık bir ifadesi olmadığına göre sendika hukukuna ilişkin olarak 4688 sayılı Kanun'da kanun koyucu tarafından bilinçli bırakıldığını ileri sürebileceğimiz boşluklar, 43 üncü maddenin açık göndermesi de dikkate alındığında, 6356 sayılı Kanun çerçevesinde çözümlenmek zorundadır. Özellikle yürütme erkinin bürokrasi kanadı ile yargı erkinin Danıştay kanadı tarafından, yasama erkinin amaçlamadığı biçimde sınırlayıcı ve uluslararası çağdaş anlayışa ters bir sendikal uygulama çıkarsamaya çalışmak ve temel kanun niteliğindeki 6356 sayılı Kanun'u memur sendikacılığı alanında dikkate almamak Anayasaya, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası belgelere, kanunun ruhuna ve lafzına açıkça aykırıdır.

Binaenaleyh 4688 sayılı Kanun'un ve kamu görevlileri sendikacılığına ilişkin hususların yorumlanmasında ve hüküm bulunmayan hallerde 6356 sayılı Kanun'un hükümlerinin göz önüne alınması veya kimi zaman doğrudan uygulanması yasal ve hukuki zorunluluktur. Bu kapsamda dayanışma aidatı 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmemiş, ancak yasaklanmamıştır da. Öyleyse Türk sendika hukukunun temel kurumlarından biri olan dayanışma aidatı sisteminin, işçi sendikalarında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da uygulanabilmesi mümkündür.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Sosyal Denge Sözleşmeleri ve
Dayanışma Aidatı

IV. Sosyal Denge Sözleşmeleri ve Dayanışma Aidatı

A. Sosyal Denge Sözleşmesi¹⁹

Sosyal denge sözleşmesi, yerel yönetimlerde imzalanan ve işçi statüsü dışındaki kamu görevlilerini, yani 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi çalışanlar ile sözleşmeli personel pozisyonunda çalışanları kapsayan, 'sui generis' nitelikte sayılabilecek bir toplu sözleşmedir. 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la 4688 sayılı Kanun'da ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan 04.04.2012 tarihli değişikliklerle mevzuatımıza girmiştir. Sosyal denge sözleşmeleri, aslında bu tarihten geriye doğru yaklaşık yirmi yıldır fiilen imzalanmakta ve uygulanmakta idi. Dolayısıyla Türkiye'de devlet memurlarının toplu sözleşme yapma tecrübeleri esasen 4688 sayılı Kanun'da 2012 yılında yapılan değişiklikler sonrasında değil, 1990'lı yılların başında başlamaktadır. Bu nedenle günümüz itibarıyla devlet memurlarına ilişkin olarak aslında yaklaşık otuz yıllık bir toplu sözleşme deneyiminden

ve sürecinden bahsetmek daha doğru olacaktır.

Sosyal denge sözleşmelerinin tarihi gelişimi, 1982 Anayasası'nın kabulünden sonraki dönemde kamu görevlilerinin sendika kurma hakları ve mücadeleleri tarihine koşut biçimde ilerlemiştir. Bu itibarla, yeri gelmişken söz konusu dönemde dair kamu görevlileri sendikacılığının kısa bir tarihsel gelişimini, yasal zeminin teşekkülü bağlamında vermek uygun olacaktır.

Askeri darbenin toplumsal ve siyasal etkilerinin nispeten azaldığı 1990'lı yılların hemen öncesi ve hemen sonrası dönemde memurların sendikalaşma yönündeki faaliyet ve talepleri artmıştı. Konuyla ilgili olarak ilk mevzuat, İçişleri Bakanlığı'nın 28.02.1991 tarihinde yayımladığı genelgedir. Ancak genelge, mevcut yasal çerçevede memurların sendika kuramayacakları ve sendikal faaliyette bulunamayacaklarını belirtiyordu. Hükümet dışında da bu görüşü, özellikle Anayasa'nın Sendika Kurma Hakkı başlıklı 51 inci maddesinde sendika kurma hakkının

19 Ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet Selim Kadioğlu, (2022), "Devlet Memurlarının İlk Toplu Sözleşme Tecrübesi Olarak Sosyal Denge Sözleşmesi: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve", 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı, Ankara.

işçilere ve işverenlere verilmesini gereke-
çe göstererek paylaşımlar bulunmaktay-
dı.²⁰

Bununla birlikte aynı yıl içerisinde yapılacak genel seçim öncesinde si-
yasi partiler seçim vaadi olarak me-
murlara sendika kurma hakkı verile-
ceğini beyan etmeye başlamışlardı.
Nitekim 20 Ekim 1991 günü yapılan
seçimlerden kısa bir süre sonra hükümet
tarafından, Anayasa'nın Sendika Kurma
Hakkı başlıklı 51 inci maddesinin kamu
görevlilerini içerecek şekilde yorumlan-
masının mümkün olup olmadığına ilişkin
Danıştay'dan görüş istendi. Danıştay 1.
Dairesinin 22.04.1992 tarihinde verdi-
ği 1992/136 E. ve 1992/147 K. sayılı
kararında, kamu görevlilerine sendika
kurma hakkının verilmesinin ve konu-
ya ilişkin yasal düzenleme yapılmasının
Anayasa'ya aykırı olmayacağını söyle-
mesi, memurların sendika kurabilmele-
ri yönünde hukuki engelin kalmadığını
göstermiş oldu.²¹

Danıştay'ın sözü edilen kararı neticesin-
de hükümet tarafından meclise sunu-
lan tasarılarla 25.11.1992 tarihinde 87
No'lu Sendika Özgürlüğü ve Sendikalaş-
ma Hakkının Korunması ile 151 No'lu
Çalışma İlişkileri (Kamu Hizmeti) baş-
lıklı ILO sözleşmelerinin TBMM'de ka-
bul edildi. Böylece memurların sendika
kurma ve toplu sözleşme yapma hakları

uluslararası sözleşmeler zemininde de
olsa yasal temele kavuştu. 23.07.1995
tarihinde kabul edilen Anayasa değişikli-
ğiyle ise memurların toplu görüşme yap-
ma ve buna ilişkin mutabakat imzalama
hakları Anayasa'nın 53 üncü maddesine
eklendi.

İşte bu süreç doğrultusunda yerel yö-
netimlerde faaliyet gösteren sendikalar,
önce 87 ve 151 No'lu ILO sözleşmeleri
ile 08.08.1951 tarihinde TBMM'de ka-
bul edilen 98 No'lu Örgütlenme ve Top-
lu Pazarlık Hakkı başlıklı ILO Sözleşmesi-
ne ve 03/10/1992 tarih ve 21364 sayılı
Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlü-
ğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerk-
lik Şartına, daha sonra da Anayasa'nın
53 üncü maddesindeki değişikliğe da-
yanarak memurları kapsayan toplu söz-
leşmeler imzalamaya başladılar. Sendika
kurmanın ilk doğal sonucunun ve temel
amacının toplu sözleşme imzalamak ol-
duğuna dair genel kabulün de burada
etkili olduğunu söyleyebiliriz.

Belediyelerde işçilerle memurlar ara-
sındaki kabul edilemez ücret farkını,
memurlara ek ödeme yapmak yoluyla
dengelemeyi hedefleyen bu toplu söz-
leşmelere, söz konusu hedefi yansıtmaması
amacıyla Bem-Bir-Sen (Belediye ve Özel
İdare Çalışanları Birliği Sendikası; o za-
manki adıyla Bütün Belediye Memur-
ları Birliği Sendikası) tarafından "Sosyal

20 Adnan MAHIROĞULLARI, (2011). "Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye'de Memur Sendikacılığı", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 55 (1), s. 158-159.

21 Cem Ümit BEYOĞLU, (2018), "AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl:30, Sayı:135, Mart-Nisan, s. 101-102.

Denge Sözleşmesi" adı verilmeye başlandı. Tüm Bel-Sen (Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası; o zamanki adıyla Tüm Belediye Memurları Sendikası) tarafından ise işçi sendikalarının yaptığı sözleşmelere atfen "Toplu İş Sözleşmesi" ismi kullanılmış, ilk yıllardaki birkaç istisna dışında Bem-Bir-Sen ise imzaladığı toplu sözleşmelere bu ismi vermemiştir.²²

Sosyal denge sözleşmelerinin tarihi ve yasal çerçevesi, kanuni düzenleme kapsamına alındığı 2012 yılından öncesi ve sonrası şeklinde incelenmelidir. 2012 yılından önceki durum kısmen 'de facto' ve kısmen 'de jure' olarak nitelendirilebilirken, 2012 yılından itibaren sosyal denge sözleşmeleri artık iç hukukla düzenlenen ve yasal çerçevesi oluşturulmuş alana tekabül eder. Ancak sosyal denge sözleşmesinin tarihi ve yasal çerçevesi bakımından 4688 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikler, kamu görevlilerinin sendikal ve bilhassa toplu sözleşme hak ve yetkileri hususlarında, o tarihe kadar anayasa, uluslararası sözleşmeler ve yargı kararlarıyla oluşan geniş ve özgürlükçü uygulamayı sınırlandırmıştır.

2012'den önceki dönemde sosyal denge sözleşmeleri öncelikle yukarıda bir kısmını andığımız uluslararası sözleşmelere dayanılarak imzalanmaktaydı. Bilhassa ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı Sözleşmeleri, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları

Evrensel Bildirgesinin 23 üncü maddesi, Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesinin 6 ncı maddesi, Yerel Yönetimlerde Mali ve İdari Özerkliği düzenleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Sözleşmesi'nin 6 ncı maddesi sosyal denge sözleşmeleri için yasal dayanak olarak kullanılıyordu.

İç hukuk kapsamında ise 1995 yılında Anayasa'nın 53 üncü maddesine eklenen aşağıdaki fıkra hükmü, toplu sözleşmenin anayasaya girmesiyle birlikte kaldırıldığı 2010 yılında kadar sosyal denge sözleşmelerine dayanak olarak kullanılmıştır:

"128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve İdareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir."

22 Hasibe ÖZGÜMÜŞ, (1999) "Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ve Hukuki Sonuçları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı, s. 21-22; Bem-Bir-Sen, Bem-Bir-Sen Aylık Yayın Organı, Sayı 8, Temmuz 1998.

12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasına sunulup kabul edilen Anayasa değişiklikleri ile memurlara toplu sözleşme hakkının verilmesi nedeniyle artık sosyal denge sözleşmeleri açısından yeni bir yasal dönem başladı. Ancak anayasa değişiklikleri doğrultusunda gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması için biraz daha süre geçecekti. Bu sebeple anayasa değişikliğinin kabul edildiği 12 Eylül 2010 tarihi ile 4688 sayılı Kanun'a sosyal denge tazminatı verilmesine dair hükmün eklendiği 4 Nisan 2012 tarihi arası, yasal çerçeve açısından bir ara dönem olarak değerlendirilebilir. Bu ara dönemde her ne kadar sosyal denge sözleşmeleri anayasaya dayandırılrsa da yasal çerçeve henüz kanunla oluşturulmadığı için sözleşme serbestisi kapsamında sözleşmeler imzalanmıştır.

4688 sayılı Kanun'da yapılan 2012 yılı değişiklikleri Türkiye'de kamu sendikacılığında olduğu gibi sosyal denge sözleşmeleri noktasında da bir dönüm noktası olmuştur. Bu değişikliklerle yaklaşık yirmi yıldır imzalanmakta olan sosyal denge sözleşmeleri hukuki dayanağına ve sınırlı da olsa yasal çerçevesine kavuşmuş oldu.

Böylece 04.04.2012 tarihinde biri geçici madde, biri Kanun Hükmünde Kararname maddesi olmak üzere toplam üç madde ile sosyal denge sözleşmelerinin yasal çerçevesi çizilmiş oldu. Açıktır ki, böylesine sınırlı bir yasal çerçeve, sosyal denge sözleşmelerine ilişkin sorunların büyük kısmını çözmekten uzaktır. Ni-

tekim 4688 sayılı Kanunun aşağıda yer verdiğimiz 32 nci maddesine göre sosyal denge sözleşmelerinin toplu sözleşme sayılmaması ve uyuşmazlıklarda hakem heyetine başvurunun yasaklanması başta olmak üzere düzenleme birçok açıdan aslında anayasadaki ilgili hükümlerin ruhuna terstir.

Sosyal denge sözleşmelerine ilişkin olarak iç hukukumuzda çizilen yasal çerçeveyi teşkil eden üç mevzuat hükmü şunlardır:

375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de;

"Ek Madde 15- (Ek: 4/4/2012-6289/33 md.) Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir."

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda;

"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması

Madde 32 - (Değişik: 4/4/2012-6289/22 md.) 27/6/1989 tarihli ve 375

sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

İlgili mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu,

il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamaz. Sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalır.”

Yine 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda;

“Geçici Madde 14- (Ek: 4/4/2012-6289/30 md.) 15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama

aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, 15/3/2012 tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idarelerde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılmaz, başlatılanlar işlemden kaldırılır.”

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ile birlikte 4688 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinin (a) bendi göz önüne alındığında, sosyal denge sözleşmelerinden yerel yönetim hizmet kolunda çalışan işçi statüsü dışındaki kamu görevlileri, yani devlet memurları ve sözleşmeli personel kural olarak yararlanabilme imkanına sahiptir. Ancak sosyal denge sözleşmelerinin kişi yönünden kapsamında dair somut hükümler, konuyu düzenleyen yukarıdaki mevzuat hükümlerinde doğrudan yer almamaktadır. Kanun’un 43 üncü maddesi göndermesiyle bu konuda 6356 sayılı Kanun hükümleri uygulama alanı bulacaktır.

B. Sosyal Denge Sözleşmelerinde Dayanışma Aidatı

Sosyal denge sözleşmelerinin ilk imzalandığı tarihlerden itibaren işçi sendikalarının imzaladığı toplu iş sözleşmelerine kıyasen, sözleşmeye taraf olan sendikaya üye olmayıp da sosyal denge sözleşmesinden yararlanmak isteyen kamu görevlilerinden dayanışma/sözleşme aidatı alınmasına dair hükümler sözleşmelere konmaktaydı. Ancak konu üzerinde tartışmalar devam ediyordu. Tartışmaların 2012 yılından önceki dönemde yargıya intikal etmesi üzerine yerel mahkemelerden, devlet memurlarına yönelik toplu sözleşme imzalanmasının hukuken mümkün olmadığı ve dolayısıyla imzalanmasına olanak bulunmayan bir sözleşmeye dayanarak bir aidat da alınamayacağına ilişkin kararlar çıkmaya başladı. 2010 yılındaki anayasa değişikliğiyle bireysel başvuru yolunun açılması üzerine konunun Anayasa Mahkemesi’nin önüne gelmesine giden süreç de başlamış oldu.

Anayasa Mahkemesinin, 10.1.2015 tarihli ve 29232 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 16.10.2014 tarihli (Adalet Mehtap Buluryer, B. No: 2013/5447) bireysel başvuru kararında, yetkili sendikaya üye olmadığı halde sosyal denge sözleşmesinden yararlanan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı alınmasının anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir:

“109. Somut olayda, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak

BEM- BİR-SEN'e üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik aidatının ödenmesinin gösterilmesi ve bu aidatın da üye olanların ödediği aidattan yüksek olması nedeniyle sendikaya üye olmama özgürlüğüne yapılan müdahalenin ölçülü olup olmadığı ve sendikaya üye olmama özgürlüğünün özüne müdahale niteliğinde olup olmadığı değerlendirilmiştir. "Sosyal Yardım Sözleşmesi" ile verilen sosyal yardımdan faydalanmak için Sendika üyesi olma zorunluluğu bulunmadığı, Sendikaya üye olmayanların da bu yardımdan yararlanabilecekleri, bunun için BEM-BİR-SEN üyesi olanların ödediği sendikal aidatın sadece iki katının ödenmesi şartı (sözleşmenin 14. maddesinin (a) bendi gereği sendikaya üye olanlardan sözleşmedeki aylık ödenek tutarından %2, üye olmayanlardan aylık %4 kadar kesinti yapılması şartı) bulunduğu dikkate alındığında, bu şart müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemez. Zira sosyal yardımdan yararlanmak için anılan Sendikaya üye olma zorunluluğu bulunmamakta olup, yalnızca üye olanların ödediği sendika aidatının iki katının ödenmesi yeterlidir. Bu durum ise sendikaya üye olmama özgürlüğünün Özüne yönelik orantısız ve makul olmayan bir müdahale olarak değerlendirilemez.

110. Yukarıdaki hususlar dikkate alındığında, BEM-BİR-SEN'e üye olmayanların sosyal yardım sözleşmesinden yararlanmaları için anılan sendikaya üye olanların ödedikleri aidatın iki katını ödemeleri şartının sendikaya üye olmama özgürlüğüne yönelik orantısız bir müdahale olmadığı ve bu

bağlamda demokratik toplum düzeninin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olmadığı kanaatine varılmıştır. Bu sebeplerle başvurucunun Anayasa'nın 51 inci maddesinde düzenlenen sendikaya üye olma özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir."

Anayasa Mahkemesi'nin sosyal denge sözleşmesinden yararlanmak için yetkili sendikaya üye olmanın koşul olarak belirlenmesine ve üye olmayanların da dayanışma aidatı ödemek suretiyle sözleşmeden yararlanmasına yönelik sözleşme hükümlerinin anayasaya uygun olduğuna, sendika özgürlüğüne aykırı olmadığına dair bu kararı kamu görevlileri sendikacılığında dönüm noktalarından bir diğeridir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı üzerine sosyal denge sözleşmelerine dayanışma aidatına ilişkin hükümler koymak somut ve açık bir hukuki dayanağa kavuşmuş oldu. Nitekim kararın yayımlanmasından sonraki ilk toplu sözleşmede sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyeliği kapsamında sözleşmeden yararlanılabilmesi ve dayanışma aidatının alınabilmesi hususlarını içeren hükümlerin konabilmesine ilişkin olarak yerel yönetim hizmetleri hizmet kolunda genel yetkili sendika ile kamu işveren heyeti arasında mutabakata varıldı. Böylece 23 Ağustos 2015 Tarihli ve 29454 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Genel ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3. Dönem Toplu Sözleş-

menin Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklar başlıklı Üçüncü Kısımında yer alan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı Dördüncü Bölümünün Sosyal Denge Tazminatı başlıklı 1 inci maddesinin ikinci fıkrasıyla konu şu şekilde düzenlendi:

“Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”

Toplu sözleşme metninde “sosyal denge sözleşmesi aidatı” şeklinde isimlendirilen dayanışma aidatı düzenlemesi aynı şekilde 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme’de de yer aldı. 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan 5. dönemde ise hem memurların geneline yönelik toplu sözleşmede hem de hizmet kollarına yönelik toplu sözleşmelerde kamu işveren heyetiyle mutabakata varılmaması üzerine toplanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararında küçük değişiklikle de olsa sosyal denge sözleşmelerinden dayanışma aidatı alınabileceğine dair hüküm şöyle yer almıştır:

“Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”

2022 ve 2023 yıllarını kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmede de 5. dönemde ki düzenleme aynen yer almıştır. 2024-2025 yıllarını kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’de ise, konunun toplu sözleşme kapsamında düzenlenmeksizin hukuken 2016 yılı öncesinde olduğu gibi uygulanmasına ve yorumlanmasına devam edilmesinin daha uygun olduğu gerekçesiyle, hizmet kolu sözleşmesine dayanışma aidatına ilişkin hüküm tarafların mutabakatıyla konulmamıştır. Bununla birlikte dayanışma aidatının hukuki dayanağı toplu sözleşme hükmü olmadığı için mezkur hükmün toplu sözleşmede yer alıp almaması sosyal denge tazminatı verilmesine ilişkin sosyal denge sözleşmeleri ile diğer toplu sözleşmelerde dayanışma aidatı bulunup bulunmaması üzerinde belirleyici değildir. Çünkü yukarıda değişik yönlerden müteaddit defalar ifade edildiği üzere 4688 sayılı Kanun uygulamasında dayanışma aidatı alınması hukuka ve yasaya aykırı değildir.

Diğeryandan Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda geçen 16.10.2014 tarihli kararına rağmen Danıştay, eşitliğe aykırı olduğu gerekçesiyle yetkili sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden daha fazla oranda aidat alınmasını hukuka aykırı görmektir (Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas:2020/2047 Karar:2021/211). Anayasa Mahkemesi, sosyal denge sözleşmelerine yetkili sendikanın üyesi olan kamu görevlileri ile üyesi olmayan kamu görevlilerinden farklı oranda aidat alınabileceğine dair hüküm konulmasını anayasaya uygun görürken; Danıştay’a

göre sosyal denge sözleşmelerine, dayanışma/sözleşme aidatı vermek şartıyla sözleşmeden yararlanma şartı konulabilir-se de, yetkili sendika üye olup olmamaya göre değişen oranlarda aidat alınabileceğine dair hükümler konulamaz. Bizce Danıştay'ın mezkur kararı eksik ve hatalı değerlendirmeye dayalı olup, karşı oy yazısındaki şu ifadelere katılmamak mümkün değildir:

"Anayasa'nın 48 inci maddesinde yer alan sözleşme hürriyetinin esas olduğu kuralı ile aktarılan mevzuat hükümleri göz önünde bulundurulduğunda; sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendikaca sosyal denge sözleşmesi aidatı alınabileceği yolundaki kuralın, sözleşme özgürlüğü kapsamında değerlendirilebileceği sonucuna varılmaktadır.

Nitekim, 10/01/2015 tarih ve 29232 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16/10/2014 tarih ve Başvuru Numarası: 2013/5447 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında da, sosyal yardım ödemesi yapılmasının temel şartı olarak, sendikaya üye olunması veya üye olunmasa dahi sendika üyelik aidatının ödenmesinin gösterilmesinin ve bu aidatın da üye olanların ödediği aidattan yüksek olmasının sözleşme özgürlüğü kapsamında değerlendirilebilecek bir husus olduğu; bu şart, örgütlenmeye ve sendika üyeliğine teşvik mahiyetinde kabul edilebileceğinden, yapılan sözleşmenin meşru bir amaç taşıdığı; getirilen şartın, müdahale edilen hakkın özünü zedelediği gibi, ölçüsüz bir müdahale olarak da nitelendirilemeyeceği

tespitlerinde bulunulmuştur.

Öte yandan, iptali istenen hüküm emredici nitelikte de olmayıp, sözleşme özgürlüğü kapsamında, taraf sendikaya tanınan hukuksal bir imkan olarak değerlendirilmektedir."

Bizce yukarıda verilen karşı oy yazısındaki görüşler, sosyal denge sözleşmelerine dayanışma aidatına ilişkin hükümler konulup konulamayacağına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi'nin kararı da göz önüne alındığında daha isabetli görünmektedir. Ancak yüksek yargı oranları arasındaki tartışmanın dayanışma aidatı oranına yönelik olduğunu, hem Anayasa Mahkemesi tarafından hem de Danıştay tarafından dayanışma aidatının sosyal denge sözleşmelerine konulabilmesinin mümkün görüldüğünü ifade etmeliyiz. Nitekim çok sayıda idare mahkemesi kararı ve bölge idare mahkemesi kararında, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın kararları birlikte dikkate alındığında, sosyal denge sözleşmelerine eşit oranda dayanışma aidatı alınabileceğine dair konulan hükümlerin geçerli olduğu haklı olarak ifade edilmektedir. Ayrıca taraflardan öğrendiğimiz üzere, sosyal denge sözleşmelerine taraf sendika üyesi olmayan çalışanlardan, taraf sendikanın, kendi üyelerinden aldığı üyelik ödentisinin iki katına kadar dayanışma aidatı alabileceğine dair toplu sözleşme hükmünü iptal eden Danıştay kararına yönelik Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş olup, norm düzenlemesi yapılması için Anayasa Mahkemesi'nin kararı beklenmektedir.

Hak ve Özgürlükler Geriliminde
Toplu Sözleşmeden Yararlanma ve Dayanışma Aidatı

Sonuç

Sonuç

İnsanın var olması esasen onun bir takım hak ve özgürlüklere sahip olması demektir. İnsanın özellikle hukuken varlığı Anayasa veya yasa da belirtilen temel hak ve hürriyetlere sahip olmasıyla söz konusu olabilir. Bu sebeple anayasaya göre kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ve kollanması devletin temel amaç ve görevlerindendir. Nitekim anayasanın konuyu düzenleyen 5 inci maddesi şöyledir: *“Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”*

Madde metnine bakıldığında devletin temel amaç ve görevi olarak kişilerin hak ve hürriyetlerine daha fazla önem verildiği hissedilmektedir. Bununla birlikte konuyla ilgili olarak madde metninde yer alan ilginç bir hususa da değinmeliyiz. Şöyle ki, maddede Türk milletinin bağımsızlığı ve bütünlüğü, ülkenin bölünmezliği, Cumhuriyet ve demokrasi konularında devlete “korumak” amacı ve görevi verilmiştir. Temel hak ve hürriyet-

ler konusunda ise devlet için belirlenen amaç ve görev; insan hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya “çalışmaktır”. Öyleyse temel hak ve hürriyetler öncelikle sosyal hukuk devleti ve adalet ilkelerinin koruması altındadır. Devlet bunları kendi uygun gördüğü biçimde korumakla değil, insanlığın ortak malı ve mirası olan sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri kapsamında korumakla görevlidir. Bu görevin somut uygulanışı ise temel hak ve hürriyetleri sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya çalışmaktır.

Sözü edilen temel hak ve hürriyetlerin neler olduğu ve nasıl anlaşılması gerektiği ise bilindiği üzere Anayasa’da oldukça ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Bu temel hak ve hürriyetlerden birisi de sendikal hak ve özgürlüklerdir. Ekonomik ve sosyal kapsamlı ikinci kuşak temel hak ve özgürlükler arasında sayılan sendikal hak ve özgürlükler, Sanayi Devrimi sonrasında ortaya çıkan ulus devletlerde, kapitalist ekonomik sistemin de etkisiyle önem kazanmaya ve hukuki düzenleme altına alınmaya başlamıştır.

Diğer yandan temel insan haklarının başında gelen ve hatta çoğu zaman onlara dayanak olan eşitliğin, insanın varoluşundan gelen adalet idesinin tabii

uzantısı olarak felsefi açıdan insanlık tarihi kadar kadim bir olgu olduğunda kuşku yok. İnsanoğlu varoluşundan beri bireysel ve toplumsal düzlemlerde eşitliği elde etmek veya gerçekleştirmek için sürekli bir çaba ve mücadele içindedir. Bununla beraber eşitlik ve özellikle hukuki (yasa önünde) eşitlik görece modern bir değerdir de. Günümüz insan hakları anlayışı ve uygulamalarında eşitliğin sağlanması yasama, yürütme ve yargı erklerinin ana amaçlarından biridir. Ancak sağlanmak istenen eşitliğin, Aristocu kavramlaştırmayla söylersek, denkleştirici adaleti hedefleyen aritmetik veya mutlak eşitlik olmadığı ifade edilmelidir. Eşitlik soyut norm olarak oluşturulurken ya da somut yargı kararlarına dayanak kılınırken adalet duygusunu incitecek, nimet-külfet dengesini bozacak, hakka-niyete aykırı olacak biçimde anlaşılmalı ve uygulanmamalıdır.

Dolayısıyla modern hukuk anlayışında eşitlik, dağıtıcı adalet çerçevesinde dengeli ve orantılı bir eşitlik olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Böyle bir eşitlik anlayışı aynı zamanda temel hak ve özgürlüklerin değerlendirilmesinde de kapsayıcı bir bakış açısı sunarak, bunların gerek eşitlikle gerekse kendi aralarında veya içlerinde oluşabilecek gerilimleri azaltma işlevini görmektedir. Bu işlevi ise sadece soyut ilkelerle değil, hukuk sistemi içerisinde oluşturulan mekanizmalarla yerine getirir. Çalışmamızın ana konusunu teşkil eden dayanışma aidatı bu mekanizmalar arasında yer almaktadır.

Sendikal hak ve özgürlükler bireysel sendika özgürlüğü ve kolektif sendika özgürlüğü olmak üzere iki kısımdan oluşur. Bireysel sendika özgürlüğü de olumlu ve olumsuz olmak üzere iki kısma ayrılır. Olumlu bireysel sendika özgürlüklere; çalışanların özgür iradeleriyle sendika kurma, kurulmuş bir sendikaya üye olma, üyesi olduğu sendikanın organlarına girme ve faaliyetlerine iştirak etme gibi haklardır. Olumsuz bireysel sendika özgürlükleri ise hiçbir ya da herhangi bir sendikaya üye olmama, üye olduğu sendikadan çekilme gibi haklardan teşekkül eder.

Bireysel sendika özgürlüklerinin temelde bireyin sendikal haklarını kullanma noktasında özgürce hareket edebilmesini ve tercihte bulunabilmesini amaçladığı görülmektedir. Buna mukabil kolektif sendika özgürlüğü ise temelde sendikaların var olabilmelerini ve varlıklarını devam ettirmelerini, çalışanları serbestçe üye yapabilmelerini, sendikal faaliyet ve eylemlerini bağımsız biçimde yerine getirebilmelerini hedeflemektedir. Aslında sendikal hak ve özgürlüklerin iki veçhesini temsil eden bireysel ve kolektif sendika özgürlüklerinin her biri diğerini destekler ve biri var olmadan diğeri de var olamaz. Bu itibarla sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin olarak devlet erklerince yapılacak her türlü değerlendirmede bu iki veçhenin birlikte göz önüne alınması hayati öneme sahip bir zarurettir.

Dayanışma aidatı da esasen bu iki veçhenin bir arada gözetilmesinin sonucu

ortaya çıkmış bir kurumdur. Zira toplu sözleşmeler nihayetinde birer sözleşmedirler ve geçerli bir sözleşmenin söz konusu olabilmesi için de bunu akdetmeye ehil ve yetkili olunması gereklidir. Toplu sözleşmeler sendikalar tarafından imzalandığı, sendikaların ise doğal olarak hukuken sadece üyelerini temsil edebildiği düşünüldüğünde sendikanın imzaladığı bir sözleşmenin, o sendikanın üyesi olmayanları kapsayamayacağı açıktır. Bu nedenle toplu sözleşmeden öncelikle ve ayrı bir işleme gerek kalmaksızın toplu sözleşmeye taraf sendika üyeleri yararlanacaklardır.

Ancak bu durumda çalışanların istedikleri sendikaya üye olma veya olmama ya da sendika üyeliğinden serbestçe çekilme şeklindeki bireysel sendika özgürlükleri ihlal edilmiş olacaktır. Öyleyse sözleşmeye taraf sendika üyesi olmayan çalışanlar da toplu sözleşmeden faydalanmalıdırlar. Fakat bu defa hiçbir külfete girmeksizin, taraf sendika üyeleri gibi sözleşmeden yararlanmak söz konusu olacak ki, bu halde nimet-külfet dengesinin dikkate alınmamasından dolayı adalet ilkesi ihlal edilmiş olacaktır. Kaldı ki burada söz konusu olan sadece üyelik aidatından ibaret olan maddi bir külfet değildir. Örneğin ülkemizde yadsınamaz bir gerçeklik olarak varlığını sürdüren siyasi veya ideolojik kamplaşmalar ne yazık ki çalışanların sendika üyeliklerine göre etiketlenmesine hala neden olmaktadır. Dolayısıyla bu meselede sosyal bir külfetin de bahis konusu olduğu unutulmamalıdır. Diğer

yandan daha önemli olan husus ise sendikaların varlıklarını güçlü biçimde devam ettirmeleri üye yapabilmelerine hatta sendikalaşma oranı bağlamında üye sayılarını artırmalarına bağlıdır. Bu nedenle üye olmayı teşvik edici mekanizmaların bulunması nihayetinde çalışma özgürlüğü için de gereklidir.

İşte dayanışma aidatı kurumu, bir yandan bireysel sendika özgürlüklerini korurken diğer yandan kolektif sendika özgürlüğünü teminat altına almaktadır. Böylece hem hak ve özgürlükler arasındaki gerilimleri azaltıp sendikal hak ve özgürlüklerin tümünün kollanılması hem de gerek sendikal hak ve özgürlüklerin gerekse eşitlik ilkesinin sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri çerçevesinde uygulanabilmesi sağlanmaktadır.

Bu önemli işlevleri nedeniyle toplu sözleşmenin ilk olarak yasalaşmasından itibaren günümüze kadar dayanışma aidatı kurumu Türk sendika hukukunda var olagelen müesseselerden biri olmuştur. Öyle ki, 1980 İhtilalini takip eden ara dönemde dahi yasal zeminini muhafaza etmiştir. Halihazırdaki mevcut durum itibarıyla işçi sendikacılığı açısından 6356 sayılı Kanun'un 39 uncu maddesiyle somut norm düzenlemesi içerisinde yer alan dayanışma aidatı, memur sendikacılığını düzenleyen 4688 sayılı Kanun'da somut norm düzenlemesi biçiminde yer almamaktadır.

İşçi sendikacılığına göre oldukça yeni olan memur sendikacılığında toplu

sözleşmenin tarihi ise çok daha yenidir. Memur sendikacılığını düzenleyen 4688 sayılı Kanun'un adı, 2001 yılında kabul edilen ilk halinde "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu" idi. 2012 yılındaki değişiklikle adına "Toplu Sözleşme" ibaresi eklenmiş, oldukça sınırlı kapsam ve sayıdaki hükümle memurların toplu sözleşme yapma usulü düzenlenmiştir. Toplu sözleşmenin yapılmasına dair ayrıntılı hususlar ise Kanunun atıf madde- siyle 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa bırakılmıştır. Bu doğrultuda toplu sözleşmeden yararlanma ve dayanışma aidatı hususları 4688 sayılı Kanun'da düzenlenmemiş olup bu konular 6356 sayılı Kanun'a bırakılmıştır.

Bununla birlikte dayanışma aidatı kurumu memur sendikacılığında 1990'lı yılların başından beri yerel yönetimlerde imzalanmaya devam eden sosyal denge sözleşmelerinde fiilen varlığını sürdürmektedir. Sosyal denge sözleşmeleri her ne kadar 2012 yılında yasaya girmiş olsa da bu tarihten geriye doğru yaklaşık 20 yıldır yerel yönetimlerde imzalanmakta idi. İmzalanan sözleşmelerde ise dayanışma aidatı işçi sendikacılığı uygulamalarındaki gibi yer almaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin 2014 tarihinde verdiği bir kararla da dayanışma aidatı sosyal denge sözleşmeleri bakımından hukuki dayanağına kavuştu.

Anayasa Mahkemesi kararında, sözleşmeye taraf sendikanın üyesi olmayan memurun, taraf sendika üyesinin ödediği üyelik aidatından fazla tutarda da-

yanışma aidatı ödemesi hukuka uygun bulunmuştur. Bu karar üzerine 2015 yılında imzalanan 3. Dönem Toplu Sözleşme'den itibaren yerel yönetim hizmetleri hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmelere, sosyal denge sözleşmesini imzalayan sendikaya üye olmayan memurların, taraf sendika üyesinin ödediği üyelik aidatının iki katına kadar dayanışma aidatı ödemelerine ilişkin hükümler konulmuştur. Hatta 2019 yılı toplu sözleşme görüşmelerinin uzlaşmazlıkla sonuçlanması nedeniyle toplanan ve Sayıştay Başkanının başkanlık ettiği Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararında dahi Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda benzer hüküm yer almıştı. Ancak Danıştay'ın hatalı ve eksik değerlendirme sonucu verdiği müteaddit kararlarda 4688 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrasındaki *"Toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamaz."* hükmü gerekçe gösterilerek, üyelik ödentisinin iki katına kadar dayanışma aidatı alınmasının ayrımcılık kapsamına girdiği ileri sürülerek mezkur toplu sözleşme hükümlerinin iptaline karar verildi.

Danıştay tarafından Anayasa Mahkemesi kararının, 4688 sayılı Kanun'daki 6356 sayılı Kanun'a atıf hükmünün, kanun koyucunun amacının ve Türk sendika hukukundaki yerleşmiş kabullerin dikkate alınmaması hukuken izah edilemez niteliktedir. Fakat bundan daha büyük gara-

bet, kararlarda gerekçe olarak gösterilen kanun maddesinin doğru anlaşılmasıdır. Aslında Kanun'un, *"Kamu işvereni kamu görevlileri arasında sendika üyesi olmaları veya olmamaları nedeniyle bir ayırım yapamaz."* şeklindeki 18 inci maddede hükmünün uzantısı mahiyetinde olan 28/2 maddesinin metninde ayrımcılığın kapsamı açıkça *"toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında"* demek suretiyle belirlenmiştir. Kanun'un sarıh ifadesine göre, toplu sözleşme hükümlerinin "oluşturulmasında" değil, toplu sözleşmenin imzalanıp yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girerek önceden oluşturulmuş olan hükümlerinin "uygulanmasında" ayrımcılık yapılmayacaktır. Yani ayrımcılık hükmü, toplu sözleşmenin oluşturulması esnasında ve taraflarına değil, onun uygulanması esnasında yetkili olan kamu işvereniye yönelik olarak vaz edilmiştir. Bununla birlikte Danıştay'ın kararlarının da kamu sendikacılığında dayanışma aidatının olmamasına değil, taraf sendikaya üye olanlarla üye olmayanlar arasında farklılığın bulunmaması gerektiğine yönelik olduğunu tekrar hatırlatalım.

Buraya kadar izah edilmeye çalışılan hususlar çerçevesinde, yapılması gereken somut adım olarak dayanışma aidatı kurumunun işçi sendikacılığında olduğu gibi kamu görevlileri sendikacılığında da açık yasal düzenlemeye kavuşturulmasının faydalı olmanın ötesinde artık zorunluluk taşıdığı söylenmelidir. Bunun için öncelikle, yargı makamlarınca kolektif sendika özgürlüğünü ihlal etmede ve

kamu görevlileri sendikacılığını bilhassa toplu sözleşme açısından anlamsızlaştırmada araç olarak kullanılan, yukarıda temas ettiğimiz, 4688 sayılı Kanun'un 28 inci maddesinin ikinci fıkrası kaldırılmalıdır. Kanun'un ayrımcılık yasağını düzenleyen 18 inci maddesinin üçüncü fıkrası konuya ilişkin olarak sendikal hak ve özgürlükleri koruma noktasında yeterlidir.

Somut norm düzenlemesi kapsamında ise hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan ve/veya üyesi olduğu sendika, kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı olmayan, fakat toplu sözleşmelerden faydalanmak isteyen kamu görevlilerinin dayanışma aidatı ödemelerine dair açık yasa hükmü getirilmelidir. Bu kapsamda ilk olarak Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesine, toplu sözleşmeyi imzalayan sendika ve konfederasyonu ifade etmek üzere "taraf sendika", "taraf konfederasyon" gibi tanımlar eklenmelidir. Böylece mutlak olarak herhangi bir sendikaya üye olanlar ve olmayanlar şeklinde değil, toplu sözleşmeye taraf sendika üyesi olanlar ve olmayanlar şeklinde bir ayırımın Kanun'da yer alması sağlanmalıdır.

İkinci olarak, 6356 sayılı Kanun'da yer alan hükümlere benzer biçimde "toplu sözleşmeden yararlanma" gibi bir başlıkla ayrı bir madde düzenlenmelidir. Dayanışma aidatının tutarı, kamu görevlisinin bunu ödeme talebinin şekli, usulü ve benzeri konularda ülkemizde

İşçi sendikacılığında on yıllardır devam eden uygulamalar aynen kabul edilebilir. Bununla birlikte toplu sözleşme uygulamasında bilindiği üzere on bir hizmet kolunda imzalanan toplu sözleşmeler dışında kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşme de imzalandığından dolayı kamu görevlileri iki toplu sözleşmeden faydalanmaktadır. Diğer yandan hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendika, kamu görevlilerinin geneline yönelik toplu sözleşmeyi imzalayan konfederasyona bağlı sendika olmayabilir. Bu hususlar göz önüne alındığında, hizmet koluna ilişkin toplu sözleşmeyi imzalayan sendikaya üye olmayıp da bu toplu sözleşmeden yararlanmak isteyen kamu görevlilerinin aylıklarından dayanışma aidatı kesilmesine, şayet kamu görevlilerinin geneline ilişkin toplu sözleşmeden de yararlanmak istiyorsa ödeyeceği dayanışma aidatının yasa ile belirlenecek bir kısmının, kurumları veya üye oldukları sendikaları tarafından konfederasyona gönderilmesine yönelik düzenlemeler yapılabilir.

Böylece kamu görevlileri sendikacılığında toplu sözleşme bakımından özellikle -toplu sözleşme ikramiyesine yönelik oldukça yeni kararlarda da gördüğümüz- yargı makamlarınca benimsenen, fakat hukuk sistemleri açısından genel itiba-

riyle tarihte kaldığı söylenebilecek denkleştirici adalet kapsamındaki aritmetik eşitlik anlayışına gerekçe yapılabilecek normların kaldırılması sağlanabilir. Bunun yerine hakkaniyeti ve nimet-külfet dengesini gözeterek modern eşitlik anlayışının öne çıktığı yargı kararlarına ve idari işlemlere zemin oluşturulmuş olur.

Sonuç olarak dayanışma aidatı, sendika hukukunda adalet ilkesi ile temel hak ve özgürlüklerin tam manasıyla var olmasını temin eden mekanizmalardan biri olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Türk sendika hukukunda da en başından itibaren toplu sözleşmeden yararlanma konusu esas olarak sözleşmeye taraf sendikanın üyeliği temelinde ele alınmış, sendikal hak ve özgürlüklere hâle gelmemesi amacıyla toplu sözleşmeden yararlanmada dayanışma aidatı kabul edilmiştir. İşçi sendikacılığı bakımından somut norm düzenlemesi altında bulunan dayanışma aidatının, kamu görevlileri sendikacılığında da geçerli olmamasına dair herhangi bir mevzuat hükmü bulunmamaktadır. Bilakis gerek ilgili mevzuatın dolaylı ve doğrudan göndermeleri gerekse bunu destekleyen mahkeme kararları memur sendikacılığı için de dayanışma aidatının uygulanabilirliğini, hatta uygulanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Kaynakça

- AKSU, Mustafa. (2011). “Borçlar Kanunu’nun 316 ve 317’inci Maddelerinde Düzenlenmiş Olan Umumi Mukavelenin Yürürlük Sorunu”. *Journal of Istanbul University Law Faculty*. Cilt 58. Sayı 1-2. ss. 99-148.
- ARAL, Vecdi. (2021). *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*. On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.
- AYDIN, Mesut. (2016). “1982 Anayasasında Sendika Kurma Hakkı ve Sınırlanması”. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Cilt 3. Sayı 2. ss. 61-100.
- AYDOĞDU, Burçin. (2023). “Aristotelesçi Eşitlik Kavramı ve Arka Planı”. *Hukuk Kuramı*. Cilt 8. Sayı 1. ss. 31-65.
- BEM-BİR-SEN. (1998). *Bem-Bir-Sen Aylık Yayın Organı*. Sayı 8 (Temmuz).
- BEYOĞLU, Cem Ümit. (2018). “AİHM Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin Grev Hakkı”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. Yıl 30. Sayı 135. ss.77-118.
- ÇEÇEN, Anıl. (1995). *İnsan Hakları*. Gündoğan Yayınları. Ankara.
- EKMEKÇİ, Ömer. (2021). *Toplu İş Hukuku Dersleri*. On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.
- EREN, Fikret. (1974). “Dernek ve Sendikaya Üye Olma, Üye Olmama ve Üyeliğinden Ayrılma Hakkı”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Cilt 31. Sayı 1. ss. 245-278.
- ESENER, Turhan & DEMİR, Ender. (2019). *Toplu İş Hukuku -Toplu İş Sözleşmesi-*. Vedat Kitapçılık. İstanbul.
- EYRENCİ, Öner; TAŞKENT, Savaş; ULUCAN, Devrim ve BASKAN, Esra. (2020). *İş Hukuku*. Beta Yayınları. İstanbul.
- GÖREN, Zafer. (2016). “Genel Eşitlik İlkesi (Common Principle of Equality)”. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*. Cilt 22. Sayı 3. ss. 3279-3301.
- KADIOĞLU, Ahmet Selim. (2022). “Devlet Memurlarının İlk Toplu Sözleşme Tecrübesi Olarak Sosyal Denge Sözleşmesi: Tarihsel Gelişim ve Yasal Çerçeve”. 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı. Ankara. ss. 253-274.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2011). “Gelişim Süreci ve Yasal Çerçevesiyle Türkiye’de Memur Sendikacılığı”. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*. Sayı 55 (1). ss. 143-189.
- MAHİROĞULLARI, Adnan. (2011). “1965’ten 12 Eylül 2010 Halk Oylamasına Yasakoyucunun Memur Sendikacılığına Bakış Açısı ve ILO Normları” *Sosyal Siyaset Konferansları*. Sayı 60. ss. 61-87.

NARMANLIOĞLU, Ünal. (2016). İş Hukuk II - Toplu İş İlişkileri. Beta Yayınları. İstanbul.

ÖZGÜMÜŞ, Hasibe. (1999). "Memur Sendikalarının Belediyelerde İmzaladığı Toplu İş Sözleşmeleri ve Hukuki Sonuçları". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8. Sayı 1. ss. 20-34.

SOYER, M. Polat. (2022). "Toplu İş Sözleşmesinden Dayanışma Aidatı Ödeyerek Geçmişe Dönük Yararlanma -Anayasa Mahkemesi Kararı Üzerine Düşünceler". *Çalışma ve Toplum. Sayı 1(72)*. ss. 93-105.

SUR, Melda. (2020). İş Hukuku - Toplu İlişkiler. Turhan Kitabevi. Ankara.

ŞAHLANAN, Fevzi. (2020). Toplu İş Hukuku. On İki Levha Yayıncılık. İstanbul.

TUNCAY, Aziz Can & SAVAŞ KUTSAL, Burcu. (2019). Toplu İş Hukuku. Beta Yayınları. İstanbul.

TURNER, Bryan. (1997). Eşitlik. Dost Kitabevi Yayınları. Ankara.

ZENGİN, Tarkan. (2022). "Kamu Görevlilerinin Toplu Sözleşmeden Yararlanması ve Dayanışma Aidatı". 4688 sayılı Kanun ve 10. Yılında Toplu Sözleşme Kongresi Bildiriler Kitabı. Ankara. ss. 177-184.

HAK VE ÖZGÜRLÜKLER GERİLİMİNDE **TOPLU SÖZLEŞMEDEN YARARLANMA VE DAYANIŞMA AİDATI**

Dayanışma aidatı, sendika hukukunda adalet ilkesi ile temel hak ve özgürlüklerin tam manasıyla var olmasını temin eden mekanizmalardan biridir. Nitekim Türk sendika hukukunda sendikal hak ve özgürlüklere halel gelmesi amacıyla toplu sözleşmeden yararlanmada dayanışma aidatı kabul edilmiştir. İşçi sendikacılığında bulunan dayanışma aidatını kamu görevlileri sendikacılığında yasaklayan mevzuat hükmü bulunmamakta, bilakis ilgili mevzuatın dolaylı ve doğrudan göndermeleri ile bunu destekleyen mahkeme kararları dayanışma aidatının uygulanabilirliğini, hatta uygulanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.



+90 312 230 48 98
+90 312 230 09 72-73



MemurSenKonf



www.memursen.org.tr
info@memursen.org.tr



Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.
No:86 Altındağ/Ankara